RAIMUND PFUNDTNER, M. A.

LOKALE POLITIK UND SCHULREFORM

Zur Analyse der Realisierungschancen flächendeckender Schulreformmaßnahmen in Großstädten. Dargestellt am Beispiel der Einführung der Orientierungsstufe in Osnabrück

1978

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41536502_0017

Lokale Politik und Schulreform - Zur Analyse der Realisierungschancen flächendeckender Schulreformmassnahmen in Grossstädten, dargestellt am Beispiel der Einführung der Orientierungsstufe in Osnabrück

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Erziehungswissenschaften
an der Pädagogischen Hochschule Ruhr

vorgelegt von

Raimund Pfundtner

aus München

1978

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Referenten: Prof. Dr. H.G.Rolff
Prof. Dr. K.Klemm
Tag der mündlichen Prüfung: 26.April 1978

Inhaltsverzeichnis

1. Argumentationszusammenhang und zentrale These

2. Lokale Politik und Schulreform

2.1 Die Ausgangslage: Der Schulentwicklungsplan Osnabrücks

2.2 Die kommunalpolitische Situation im Bereich Schule

3. Monopolpresse und kommunale Schulpolitik

3.1 Das System der "Kommunikativen Privilegierung"

3.2 Die Ergebnisse der schulpolitischen Berichterstattung in der "Neuen Osnabrücker Zeitung" (NOZ)

3.3 Teilhabe am kommunalen Machtsystem als Zugangsvoraussetzung zur öffentlichen Kommunikation

4. Kommunale Gruppen und ihre Einflußträger

4.1 Funktionsverflechtung lokaler Einflußträger als Faktor kommunaler Machtstruktur

4.2 Die Einschätzung des Reformprozesses durch die lokalen Einflußträger

5. Der Ablauf des Reformprozesses

5.1 Der Beginn der politischen Auseinandersetzung um die gesetzliche Regelung für die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe in Niedersachsen

5.2 Das neue niedersächsische Schulgesetz als Grundlage für die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe in Osnabrück

5.3 Der Grundsatzbeschluß der Stadt Osnabrück zur Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe

5.4 Abschließende Vorbereitungen

6. Realisierungsperspektiven von Schulreform auf lokaler Ebene

7. Anmerkungen

8. Literaturverzeichnis

9. Anhang

9.1 Hinweise zu den verwendeten methodischen Instrumenten

9.2 Anlagen

1. Argumentationszusammenhang und zentrale These

Die politischen Durchsetzungsprobleme von Schulreformmaßnahmen in einem demokratischen Gemeinwesen der BRD sind Gegenstand dieser Untersuchung. Daß dies ein zentrales Problem im Bereich von Schulreform ist, hat sich in den vergangenen Jahren deutlich herausgeschält und wurde von kompetenter Seite mehrmals unterstrichen. So hat die 1976 in der "Zeit" erschienene Artikelserie "Bildungsreform gescheitert" zu diesem Problem eine Reihe von Fachleuten und Politikern zu Wort kommen lassen. Drei von ihnen haben das Problem wie folgt charakterisiert:[1)]

"Die Veränderung von eingefahrenen gesellschaftlichen Verhältnissen ist ein verflucht schweres Geschäft, das lange dauert, und die Rolle, die Bildungspolitik dabei beanspruchen darf (und sollte), ist oft geringer als der Anspruch mancher Propheten der Bildungsreform." (Glotz, heute Bildungssenator in Berlin - zit. nach Becker 1976, S. 53)

Politiker "haben es, wie so oft in Deutschland, nicht verstanden, Institutionen zugleich zu verändern und zu erhalten." (Dahrendorf - zit. nach Becker 1976, S. 66)

"Reformer wie Reformgegner haben bei ihrem Bemühen ... eines nicht genug bedacht, daß die Veränderungen eingefahrener Verhaltensweisen eine Veränderung des Bewußtseins der Beteiligten verlangt und daß solche Bewußtseinsveränderungen viel Zeit brauchen." (Becker, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin - zit. nach Becker 1976, S. 12)

Die dabei angesprochenen gesellschaftlichen, organisatorischen und individuellen Dimensionen der Durchsetzungsmöglichkeiten von Reformmaßnahmen sind bis zu diesem Zeitpunkt zumindest unterschätzt worden. Eine Verlagerung von der Zieldiskussion gesellschaftlicher Inhalte hin zur Untersuchung konkreter Veränderungsprozesse scheint nunmehr auch für den Bildungsbereich politisch plausibel und gemessen an den bisherigen Erfolgserfahrungen der Bildungsreform auch notwendig.

Zur Entwicklung einer auf diesen Problembereich abzielenden zentralen Fragestellung sind eine Reihe von Vorüberlegungen notwendig, die dem besseren Verständnis der Untersuchungsabsicht dienen.

Die hier vorgelegte Untersuchung über Durchsetzungschancen innerer Reformen greift exemplarisch den Ausschnitt im Bereich der Bildungsreform heraus, der zu den bildungspolitischen Kernpunkten auf dem Wege zur Neuordnung der Sekundarstufe I zählt: die Einführung der Orientierungsstufe. Die Länderkultusminister waren sich 1974 darin einig, "die Entscheidung über die Schullaufbahn der Schüler bis zum Ende der Klasse 6 offen zu halten, um sie dadurch auf eine verläßlichere Grundlage zu stellen." (Bildungsbericht 75, S. 104)[2] Gerade dadurch aber, daß dieses Reformkernstück im Sekundar-I-Bereich bereits zu seiner Entstehung einen Kompromiß darstellte, auf den sich die Verfechter eines modifizierten dreigliedrigen Schulsystems mit den Verfechtern einer differenzierenden integrierten Sekundarschule einigen konnten (Bildungsbericht 75, S. 105)[3], ist damit kein Endzustand der Bildungsreform im Sekundar-I-Bereich festgelegt worden. Im Gegenteil, schon der Bildungsrat machte in seinem Strukturplan deutlich, daß eingetretene Veränderungen weitere Veränderungsprozesse nach sich ziehen können und somit dem Prinzip einer rollenden Reform unterliegen: Auch bildungspolitische Kompromisse können sich dem nicht entziehen. So heißt es im Strukturplan: "Die empfohlene Neuordnung der Sekundarstufe I muß kurzfristig eingeleitet und durch Maßnahmen, die nur über längere Fristen wirksam werden können, realisiert werden. Die Planungsabteilungen und die Schulverwaltungen müssen jedoch davon ausgehen, daß alle konkret angegebenen Ziele sich durch die eingeleiteten Maßnahmen selbst verändern können und die Zielvorstellungen für die Sekundarstufe I im Fortschreiten der permanenten Reform langfristig gleichfalls Veränderungen unterliegen können." (Strukturplan, S. 157)[4]

Allerdings machte der erste Konkretisierungsschritt - die bildungspolitische Verankerung beabsichtigter Schulreformmaßnahmen im Bildungsgesamtplan - deutlich, welchen Problemen innere Reformen bei ihrer Realisierung gegenüberstehen: Die Frage der organisatorischen Anbindung der Orientierungsstufe - schulformabhängig oder schulformunabhängig - spaltete die Bundesländer und ließ damit unterschiedliche Entwicklungen erwarten. Das im Bildungsgesamtplan (BGP)[5] intendierte bildungspolitische Ziel, die Aufhebung des dreigliedrigen Schulwesens durch strukturelle und organisatorische Veränderungen als Voraussetzung für als unerläßlich angesehene curriculare

Veränderungen zu erreichen, um die Errichtung von integrierten und gestuften Schulsystemen langfristig sicherzustellen, schien dadurch gefährdet. Zumal, da es sich dabei im wesentlichen um die Umverteilung von Chancen handelt. Aufgrund der bildungspolitischen Entwicklung (z.B. durch numerus clausus) kann von Vermehrung von Chancen nur noch in geringem Umfang gesprochen werden.

Wie unterschiedlich die Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern dann auch tatsächlich gelaufen sind, zeigt die augenblickliche Situation. Die Süddeutsche Zeitung widmete diesem Problem in ihrer Ausgabe vom 17./18. 9. 1977 eine ganze Seite: So heißt es dort u.a.: "Zwar bekannten sich im Bildungsgesamtplan (1973) alle Parteien zu - allerdings unterschiedlichen - Formen der Orientierungsstufe. Die Praxis sieht aber heute vielfach ganz anders aus; jedes Land geht eigene Wege." (Klein, Süddeutsche Zeitung vom 17./18. 9. 1977, S.) Dabei übersieht der Autor, daß die seinerzeit durch Kompromiß festgelegten unterschiedlichen Formen eben gerade diese "eigenen Wege" ermöglichten. Diese unterschiedlichen Formen sind als zentrales Strukturmerkmal zu sehen. Die Anbindung der Orientierungsstufe an eine bestimmte Schulform (Hauptschule oder Gymnasium) ist eben nicht nur ein organisatorisches Problem, sondern hat eindeutige inhaltliche Akzente. Als Reform wird in dieser Untersuchung auch nur das begriffen, was den Umverteilungsprozeß in die Richtung bewegt, die es auch jenen Gruppen ermöglicht, gleichberechtigt daran teilzunehmen. die durch das bestehende dreigliedrige Schulsystem bereits in einem frühen Stadium - nach der Grundschule - in erster Linie aufgrund schichtenspezifischer Selektionsmechanismen an weiteren Bildungsmöglichkeiten gehindert werden. Die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe genügt diesem Reformanspruch noch am ehesten. Diese Untersuchung bezieht sich deswegen auch ausdrücklich auf die Realisierungsmöglichkeit der schulformunabhängigen Orientierungsstufe, da sie formal gesehen der im Bildungsgesamtplan intendierten Zielvorstellung für die Neuordnung des Sekundar-I-Bereiches am ehesten entspricht und im Rahmen des Untersuchungsgegenstandes zur Realisierung anstand. Vor allem aber wurde dieser Untersuchungsgegenstand ausgewählt, weil er über diese Zielvorstellung hinauswirkt und somit erheblichen Konfliktstoff birgt.

Über Durchsetzungsprozesse konkreter Politikinhalte - besonders wenn sie konflikthaft verlaufen - ist wenig bekannt. Diese lassen sich auch nur dann bestimmen, "wenn bekannt ist, welcher Akteur welche Ziele mit welchen verfügbaren Mitteln und bei welchen Randbedingungen mit wessen Unterstützung und gegen wessen Widerstand zu verfolgen sucht."[6] Hinzu kommt die Frage, so auch bei der Durchsetzung der Einführung der Orientierungsstufe, in welcher Größenordnung solche Politikinhalte durchgesetzt werden sollen. Es macht einen erheblichen Unterschied aus, ob lediglich ein Reformmodell als einzelner Schulversuch realisiert werden soll, wie in den vergangenen Jahren die Regel, oder ob die Schulstruktur eines ganzen Bundeslandes oder größerer Regionen oder von Großstädten verändert werden soll.[7] Die Anforderungen an das politische System haben hierbei ganz andere Dimensionen, weil solche strukturverändernden Entscheidungen einen Verbindlichkeitsgrad für die Betroffenen darstellen, der ihnen keine Ausweichmöglichkeiten offenläßt. Zu den zentralen Bedingungen für das Steckenbleiben struktureller Reformen im Schulbereich ist daher sicher auch die Unkenntnis darüber zu rechnen, wie solche Anforderungen an das politische System bewältigt werden können und wie solche Durchsetzungsprozesse konkreter Politikinhalte verlaufen, die besonders da mit erheblichen Behinderungen rechnen müssen, wo gesellschaftlicher Dissens vorhanden ist oder zumindest öffentlich artikuliert wird. Dies geschieht auf den verschiedensten Ebenen, in verschiedensten Formen und entsprechend dem Stand des Entwicklungsprozesses zu den verschiedensten Zeiten.

Zum konkreten Untersuchungsgegenstand: Die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe in der Stadt Osnabrück ist eine solche strukturverändernde Entscheidung gewesen, die mit nahezu absoluter Verbindlichkeit für die Betroffenen wirksam wurde,[8] da für die Eltern der Orientierungsstufenschüler so gut wie keine Ausweichmöglichkeit bestand. Sie ist damit sicher auch ein Stück geplanten gesellschaftlichen Wandels, der im konkreten Untersuchungsfall insofern hohe Bedeutung besitzt, weil das Veränderungspotential in Großstädten gerade im Schulbereich allem Anschein nach äußerst gering ist und bei Beharrung auf bestehenden Strukturen kaum verrückbar erscheint. Obwohl die Kommune keiner-

lei Entscheidungskompetenz für Strukturänderungen im Bildungsbereich hat - diese Entscheidungen fällt das Land - ist es doch wesentlich, solche Flächenversuche mit strukturveränderndem Charakter in Großstädten zu untersuchen, da sie aus dem Veränderungskatalog bisher ausgeblendet zu sein schienen. Flächenversuche gab es bisher nur in strukturschwachen ländlichen Bereichen.[9] In Großstädten begnügte man sich mit reformerischen Einzelmaßnahmen, ließ aber die Gesamtstruktur eines überwiegend traditionalistischen Schulwesens unangetastet, was politisch gesehen sicherlich einiges für sich hatte. Will man aber nicht nur ländliche Schulstrukturreformen wagen und damit dem bildungspolitischen Stadt-Land-Gefälle eine neue Dimension zufügen, kann man die Zentren nicht aussparen, zumal hier die Konflikte besonders groß sind.

Die Frage, warum es wichtig ist, bildungspolitische Durchsetzungsprozesse für strukturelle Änderungen des Bildungssystems auf kommunaler Ebene zu untersuchen, wo doch die "politikrelevante" Ebene das Land - zuständig für innere Schulangelegenheiten - und nicht die Kommune - zuständig für äußere Schulangelegenheiten - ist, läßt sich wie folgt beantworten: Handlungs- und Herrschaftsbasis für die Gestaltung gesellschaftlicher Lebensverhältnisse ist die demokratische Konsensbildung als Kernstück heutiger Gesamtpolitik. In der konkreten Phase ihrer Realisierung findet diese immer noch in den Kommunen statt.[10] Für die konkrete Situation ändert es nicht viel, ob es sich um die Wahrnehmung kommunaler Autonomie oder um eine zentralstaatliche "Strategie der Ausgliederung" von Funktionen zwecks Entlastung handelt. Die Kommune kann nicht die Bedingungen selbst ändern, sie kann aber deren Voraussetzungen beeinflussen. Es genügt eben nicht, daß beabsichtigte Veränderungen exekutivisch gewollt werden und dann durch günstige Mehrheitsverhältnisse Gesetzesform erhalten. Die Durchsetzung bleibt häufig Sache der Kommunen. Sie sind diejenigen Körperschaften, die dazu bestimmt sind, diese gesetzgeberischen Vorgaben in konkret strukturelle Maßnahmen umzusetzen.[11] Nun geschieht dies nicht in politikfreien Räumen, sondern im gesellschaftspolitischen Diskurs mit den unmittelbar und mittelbar Betroffenen. Dabei stehen die Kommunen vor der Situation, etwas in politische Realität umsetzen zu müssen, an dessen Entstehung sie nur mittelbar oder gar nicht mit-

gewirkt haben, das sie aber dennoch durch die Bindungswirkung des Landesgesetzes realisieren müssen.[12] Dies zwingt die Kommunen in der Regel auch dazu, solche zentralen Entscheidungsvorgaben gegenüber ihren Bürgern legitimieren zu müssen. Für diese Legitimierungsfunktion müssen die Kommunen schon während der Entstehungsgeschichte dieser zentralen Entscheidungsvorgaben und stärker noch nach deren gesetzlicher Fixierung ihre eigene Funktion in diesem Prozeß gegenüber ihren Bürgern und Wählern legitimatorisch absichern. Dieser Legitimationszwang des eigenen kommunalen Handelns hat aber für die Durchsetzung von Schulreformmaßnahmen ambivalenten Charakter: Er kann nämlich sowohl dazu dienen, die Reformmaßnahme zu unterstützen, aber ebenso dazu, diese zu behindern. Entscheidend, in welche Richtung sich die Reform entwickeln wird, ist die kommunale Machtstruktur[13] und der Wille, die darin vorhandene Macht auch zu nutzen.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß zentralstaatliche Instanzen an Durchsetzungsprozessen auf kommunaler Ebene, zumal in Großstädten, ein besonderes Interesse zeigen. Dem Legitimationszwang staatlichen Handelns, dem die Kommunen ausgesetzt sind, zwingt diese, ihre eigene Position zu verdeutlichen und damit Absichten und mögliche Entscheidungen gegenüber den Bürgern transparent zu machen. Dieser Zwang beinhaltet die Chance einer breiten öffentlichen Diskussion, die die notwendige mehrheitliche Zustimmungsbereitschaft ermöglichen soll. Dabei würde im Idealfall eine rationale Auseinandersetzung stattfinden, was jedoch in der Regel nicht gegeben ist. Daß sich breite Zustimmung dennoch einstellt, kann auf zwei völlig gegensätzlichen Bedingungen beruhen: einmal darauf, daß kein Widerstand artikuliert wurde oder aber darauf, daß trotz heftigen Widerstandes bestimmter Gruppen Zustimmung einer Mehrzahl der Betroffenen bestand, die ihre Bedürfnisse durch die Maßnahme erfüllt sahen oder sich zumindest diese Erfüllung davon erhoffen.

Bedürfnisse lassen sich häufig nur indirekt ermitteln. Es obliegt den lokalen Entscheidungsträgern im Rahmen ihrer Legitimationsnotwendigkeit, eine gewisse Sensibilität für die Feststellung dieser Bedürfnisse einer Mehrheit von Bürgern zu entwickeln. Problemfelder dieser Bedürfnisermittlung hat Ellwein[14] zusammengestellt:

- o Vorhandene Bedürfnisse werden auf Kosten anderer nicht wahrgenommen.
- o Die Betroffenen können im Entscheidungszeitpunkt nur antizipieren - in der Regel also Bedürfnisse der Nachwachsenden.
- o Latente Bedürfnisse werden kaum erkannt und meist zu spät sichtbar, um noch in Entscheidungsvorgänge Eingang finden zu können.
- o Bedürfnissen wird von vornherein die Artikulation verwehrt.
- o Teile der Bedürfnisse wenden sich unmittelbar an das politische System, andere Teile sind nur vermittelt feststellbar.

Solche Bedürfnisermittlungen sind für Legitimationsprozesse von nicht geringer Bedeutung. Fehleinschätzungen kommunaler Entscheidungsträger über die Bedürfnisse der Bürger beeinflussen den Legitimationsprozeß. Es bestehen eben erhebliche Unterschiede zwischen dem tatsächlichen Willen der Betroffenen und dem "in der Sphäre der Repräsentation bekundeten Willen".[15] Sensibilität für tatsächliche gesellschaftliche Bedürfnisse kann politisches Handeln bewerkstelligen und in Entscheidungsprozesse Eingang finden. Dies wird aber nur dann eintreten, wenn solchermaßen festgestellte Bedürfnisse den jeweiligen politischen Interessen nicht entgegengesetzt sind. Auch kommunale Machtträger werden solche Bedürfnisse nur dann als real existent anerkennen, wenn sie ihren jeweiligen politischen Vorstellungen entgegenkommen oder wenn sie durch politische Prozesse zur Anerkennung der Existenz solcher Bedürfnisse gleichsam gezwungen sind. In der Regel wird man sich auf organisierbare bzw. organisierte und damit konfliktfähige Interessen abstützen, da die jeweiligen Machtstrukturen klarer erkennbar und die aggregierten Interessen in ihrem Verhalten eher kalkulierbar sind. Andererseits repräsentieren die organisierten Interessen nur einen relativ geringen Teil der betroffenen Bevölkerung, so daß in bestimmten Fällen darüber hinaus Konsensbereitschaft notwendig wird. Diese wird um so wichtiger, wenn Reformmaßnahmen gerade jene Gruppen berücksichtigen sollen, denen es an organisierter Interessenvertretung mangelt.

Um diese nicht organisierten bzw. schwer organisierbaren Gruppen für Zustimmungsbereitschaft zu gewinnen, ist es sicherlich nützlich, in das gültige demokratietheoretische Normensystem eine verschwundene Komponente, nämlich die der "Brüderlichkeit"[16], wieder einzu-

führen. Dies ist deswegen notwendig, so Ellwein, weil die partizipatorischen Demokratieansätze das Problem der Berücksichtigung gesellschaftlich benachteiligter Gruppen nicht allein lösen können; sie setzen nämlich die aktive Beteiligung der Bürger voraus. Ellwein weist mit Recht darauf hin, daß da, wo eine wirkliche Beteiligung der Bevölkerung überhaupt versucht wurde, besonders im institutionellen Bereich, "deshalb auch stets einseitig jene Gruppen bevorzugt (wurden), die bildungsmäßig und von der Organisation her Voraussetzungen erfüllen, welche bei der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung nicht vorhanden sind. Der Einbezug dieser Schichten bedeutet nach nahezu übereinstimmender Ansicht bislang meist eine Scheinbeteiligung."[17] Demgegenüber leitet sich aus der Norm der "Brüderlichkeit" für die Aktionsfähigen die Verpflichtung ab, auch für diejenigen die Abhängigkeiten überwinden zu helfen, die durch ihre Position in der Gesellschaft dazu nicht in der Lage sind.[18]

Gerade auch für den Bereich der Bildungspolitik bietet sich diese normative Komponente an, da der weitaus größte Anteil der Eltern besonders im Grund- und Hauptschulbereich genau nicht zu jenen organisierbaren und damit konfliktfähigen Interessen[19] gehört, während die Gymnasialeltern in der Regel eine gut organisierte Interessenvertretung haben und sie dann in der Regel die Diskussion um die Zustimmung oder Ablehnung von Reformen führen, da sie den Verlust von Privilegien fürchten müssen. Genau an dieser Stelle wird die Legitimationsproblematik konkret, da Legitimation nicht auf die Zustimmungsbereitschaft einer Minderheit mit ausgeprägten Standesinteressen reduziert werden darf. Es ist also wichtig, entweder den weitaus größten Elternanteil zur Artikulation seiner Interessen zu bewegen, zumindest aber einschätzen zu können, inwieweit diese Eltern als schweigende Befürworter einer Reformmaßnahme angesehen werden können. Gelingt dies, kann man davon ausgehen, daß die für das Vorhaben notwendige Massenloyalität erreicht wird. Dies setzt allerdings voraus, wie oben schon angedeutet, daß Einflußträger vorhanden sind, die kommunalpolitische Entscheidungsfunktion haben und bereit sind, sich jener nicht zur Geltung kommenden Interessen anzunehmen.

Auf die Schwierigkeit der Bedürfnisermittlung dieser schweigenden Befürworter, sofern es dabei bleibt, wurde bereits verwiesen. Es wird darauf ankommen, daß lokale Einflußträger als Vertreter be-

stimmter organisierter Interessengruppen sich im Sinne o.a. Brüderlichkeit die Interessen jener zu eigen machen, die sie nicht deutlich und selbstbewußt genug vertreten können. Die im Bildungsbereich dafür infrage kommenden Gruppen sind begrenzt. Sie leisten diese Funktion der Brüderlichkeit nur zum Teil, da sie in erster Linie sich an den Bedürfnissen ihrer organisierten Mitglieder orientieren und vermutete oder tatsächliche Bedürfnisse der Nichtorganisierten nur teilweise mitübernehmen können. Ihre Aggregations- und Selektionsfunktion von Interessen ermöglicht zwar geregelte Funktionsabläufe staatlicher Organe, so z.B. die Partizipationsmöglichkeit von Verbänden bei Mitwirkung von Schulreformmaßnahmen, läßt aber eben den großen und für das Gelingen von Reformmaßnahmen oft maßgeblichen Anteil nicht organisierter Interessen außer acht. Daneben ist es unbestritten, daß auch jenen organisierten Interessen im Bildungsbereich, die sich positiv zu der beabsichtigten Reformmaßnahme stellen, eine wichtige Funktion zukommt. Sie unterstützen Rat und Verwaltung der Stadt bei der Realisierung auf kommunaler Ebene. Es hängt also mit von ihnen ab, ob die von zentralstaatlicher Ebene vorgegebene Entscheidung auf kommunaler Ebene sich durchsetzen und damit auch kommunales Handeln legitimieren kann. Die zentralstaatliche Ebene braucht diesen zur Legitimation des Gesamtsystems wichtigen Anschein der Problemlösung,und der läßt sich für den bildungspolitischen Bereich eben nur dort herstellen, wo die unmittelbar Betroffenen ihre Konsensbereitschaft einbringen müssen, und das ist die kommunale Ebene.

Aus Untersuchungen über die Funktion der kommunalen Verwaltung bei Entscheidungsprozessen ist bekannt, daß dieser in einem solchen Prozeß die wahrscheinlich größere Bedeutung zukommt, da sie in Ausführung der gesetzlichen Vorgaben dem Rat der Stadt die notwendigen Entscheidungsgrundlagen liefern muß.[20] Erst danach gibt dieser seine Zustimmung zur endgültigen Durchführung. Untersuchungen über die Praxis kommunaler Selbstverwaltung und tatsächliche Prozesse politischer Willensbildung und Entscheidung im Zusammenspiel von Rat und Verwaltung zeigen, daß dies weniger dem Modell "legislatorischer Programmsteuerung" entspricht, d.h. daß Politik als Willensbildungsprozeß begriffen wird, sondern in der Praxis

die Verwaltung ein Schwergewicht an Initiativfunktion übernimmt und somit eher dem Modell einer "executiven Führerschaft"[21] entspricht. Holler und Naßmacher weisen in ihrer Untersuchung über Willensbildungsprozesse in Rat und Verwaltung darauf hin, daß das "Setzen von Zielen, Festlegen von Prioritäten, Anregen politischer Innovationen und Auswahl möglicher Programmalternativen durch die Spitzen der örtlichen Verwaltungsbehörde"[22] (erfolgen). Durch die Vorlagenorientierung der kommunalen Parlamente wächst die politische Bedeutung der Verwaltung erheblich und ist keineswegs nur auf den jeweiligen Leiter der Verwaltungsbehörde begrenzt. Es erweitert sich der politische Entscheidungsspielraum innerhalb der Verwaltung auf den verschiedenen Entscheidungsebenen.[23] Unbestritten kommt aber dem Verwaltungschef eine Schlüsselstellung zu, die nur dadurch eingeschränkt werden kann, daß zuständige Dezernenten andere Auffassungen vertreten. Obwohl er in Konfliktfällen den Dezernenten Anweisungen zur Bearbeitung geben kann, sogar ganze Vorgänge an sich ziehen kann, wird dies dadurch problematisch und in der Praxis relativ selten vorkommen, daß die Vorbereitungstätigkeit auf der Ämter- und Dezernentenebene stattfindet und dort die wesentlichen Vorentscheidungen fallen. Es ist auch keineswegs so, daß die verschiedenen Ebenen in der Verwaltung ohne politische Berührungspunkte nach außen arbeiten würden, im Gegenteil, die Interdependenzen zwischen allen Ebenen der Verwaltung und den politischen Gruppierungen, sei es im Rat der Stadt oder zu den Parteien und Interessenverbänden, ist evident und dient u.a. dazu, dem Rat quasi entscheidungsreife Vorlagen zu liefern. Aufgrund dieser politischen Vorentscheidung dienen öffentliche Ratssitzungen auch weniger dazu, "der Bevölkerung kommunalpolitische Prozesse durchschaubar zu machen, als vielmehr der Zur-Schau-Stellung geleisteter Verwaltungsarbeit und der politischen 'Image'-Pflege und Profilierung der Fraktionen."[24]

Es spielen deshalb im Legitimationsprozeß kommunaler Entscheidungsabläufe solche Vorentscheider, die sich aus Mitgliedern der Verwaltung, des Rates, der Parteien und Verbände zusammensetzen, eine wichtige Rolle und tragen zweifellos oligarchische Züge.[25] Fragt man sich nun, ob diese Oligarchisierung kommunaler Entscheidungsprozesse notwendige Bedingung zur Durchsetzung politischer

Absichten ist, jedenfalls bis zu einem bestimmten politischen Reifestadium, könnte man aufgrund vorliegender Erfahrung dem durchaus zustimmen. Denn es scheint notwendig zu sein, gerade auch bei Legitimationsprozessen für reformorientierte Maßnahmen im Bildungsbereich, Entwicklungen nicht in einem zu frühen Stadium den Unwägbarkeiten der öffentlichen Diskussion auszusetzen, was nicht ausschließt, "Reaktionen an der politischen Basis aufzunehmen und in politische Entscheidungen umzusetzen".[26] Die öffentliche Diskussion eines annähernd ausgereiften Entscheidungsvorschlages sollte auch deswegen erst zu einem späteren Stadium erfolgen, da in Schulreformprozessen auf seiten derjenigen Gruppen, die als nicht konfliktfähig bezeichnet wurden, zu einem zu frühen Zeitpunkt so gut wie gar kein Artikulationspotential vorhanden ist, gegenüber jenen Gruppierungen, die aufgrund ihrer Organisierbarkeit ihre Interessen früher erkennen, mit der entsprechenden Sachkunde sich dazu artikulieren können und in der Öffentlichkeit den Anschein eines allgemeinen Vertretungsrechtes erwecken. Daß es sich in der Regel nur um bestimmte Teilinteressen handelt, kommt kaum ins Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit.

Die Kategorie der Brüderlichkeit muß hier nochmals aufgegriffen werden, denn sie bezieht sich ja auf jene unberücksichtigt bleibenden Interessen. Es stellt sich die Frage, ob es nicht im Verlauf eines solchen Prozesses vorrangig Aufgabe von Rat und Verwaltung wäre, sich diese Brüderlichkeit zu eigen zu machen und sie im Sinne jener nicht konfliktfähigen, aber in erheblichem Maße betroffenen Bürger auszufüllen?[27] Innerhalb dieser beiden Gruppen (Rat und Verwaltung) müssen sich besonders jene zur Gruppe der Vorentscheider gehörenden Personen dafür einsetzen, da sie in der Regel zu den lokalen Einflußträgern gehören, die zumindest einen nicht unerheblichen Teil der kommunalen Machtstruktur ausmachen und somit das notwendige Durchsetzungspotential besitzen.

Der bereits vorhin erwähnte Ambivalenzgesichtspunkt bei der Beurteilung der Chancen für die Realisierung von Schulreformmaßnahmen kommt auch hier zum Tragen: Es kommt darauf an, ob Rat und Verwaltung zur Übernahme dieser oben angedeuteten Funktion bereit sind, oder ob andere Gruppierungen, die am Entscheidungs-

prozeß wesentlich beteiligt sind, sich dazu bereiterklären. Wenn Rat und Verwaltung diese Funktion übernehmen, dann beinhaltet dies die große Möglichkeit, aufgrund ihrer Machtposition im Entscheidungsprozeß den organisierten Interessengruppen, die der Reformmaßnahme ablehnend gegenüberstehen, ihr eigenes Potential, oder zumindest wesentliche Teile davon, zugunsten nicht konfliktfähiger, aber durchaus an reformorientierten Entwicklungen interessierter Bürger entgegenzusetzen.

Nun kann die Kategorie der Brüderlichkeit die Notwendigkeit einer partizipatorischen Demokratie zwar nicht ersetzen, aber sie kann die bestehende Nichtpartizipation zumindest partiell abschwächen. Die vorhin erwähnten Partizipationsrealitäten, sofern sie denn überhaupt stattfinden, lassen unter den gegebenen Bedingungen Partizipation zwar weiterhin als dringend wünschenswerte Kategorie erscheinen, erlauben aber keine Aussage, die dem dahinter verborgenen Anspruch auch nur annähernd gerecht werden könnte. Partizipation beinhaltet ein Element der "Instabilität", das sich auch in den Unwägbarkeiten der öffentlichen Diskussion wiederfindet.[28)] Noch gibt es wenig verwendbare Realisierungsvorschläge, um dieses Element für die Praxis demokratischer Mitwirkung an Entscheidungsprozessen nutzbar machen zu können. Die bestehenden Systembedingungen lassen Partizipation am "zentralen gesellschaftlichen Willensbildungsprozeß" immer noch in "Verbänden und Parteien, durch Einflußnahme auf die Bildung der öffentlichen Meinung und durch Wahlakte"[29)] stattfinden. Unter diesen Bedingungen reduziert sich Partizipation auf Teilhabe am Machtsystem, auch auf kommunaler Ebene, den dafür etablierten Zugangswegen und dem in der Regel dabei geltenden Repräsentationsprinzip als demokratischer Leitnorm. Brüderlichkeit scheint unter diesen Bedingungen die einzige momentane Alternative, da im Zuge dieses Repräsentationskonzeptes die sich dabei etablierenden Eliten - und die bereits mehrfach erwähnten lokalen Einflußträger sind ebenfalls solche Eliten - den Entscheidungsprozeß betreiben und beherrschen und die Möglichkeit für die Betroffenen, am Entscheidungsprozeß beteiligt zu werden, verhindern.

Auch reformorientierte Maßnahmen unterliegen diesen partizipationsfeindlichen Strukturbedingungen. Zugleich sind solche

Reformmaßnahmen, die in der Regel bestimmte Erwartungen und Bedürfnisse geweckt haben, in noch viel stärkerem Maße auf Legitimation angewiesen, um die sich aus möglichen Enttäuschungen ergebenden Konflikte rechtzeitig zu entschärfen. Das Prinzip der Brüderlichkeit könnte sich demnach als ein notwendiges Legitimationsmittel erweisen, da aufgrund vorgegebener gesellschaftlicher Strukturbedingungen die Entscheidungsträger darauf angewiesen sind, "sich das Ausmaß an öffentlicher Unterstützung und Hinnahmebereitschaft zu verschaffen, das sie als operative Ressource benötigen".[30] Dies muß aber nicht unbedingt abwertend beurteilt werden. Für die Realisierung von Reformmaßnahmen wird es eben wesentlich darauf ankommen, unter den gegebenen politischen und strukturellen Bedingungen den Legitimationsprozeß so zu beeinflussen, daß die Reformmaßnahme auch tatsächlich durchgeführt wird. Es ist Offe zuzustimmen, daß diese Art von Legitimation nicht so sehr etwas mit "demokratischer Legitimation in jenem anderen Sinne einer materiellen Kontrolle und Interessenbindung der Verwaltung"[31] zu tun hat, sondern mehr ein entwickeltes Instrumentarium "administrativer Öffentlichkeitsarbeit" darstellt, "in deren Zusammenhang Legitimation als zielgerichteter und die politische Planung in allen Phasen begleitender Prozeß der Erhaltung und Beschaffung von Massenloyalität eine wachsende Rolle spielt".[32]

Dennoch stellt sich dieser Prozeß nicht nur als ein Akt zielgerichteter Öffentlichkeitsarbeit zur Entmündigung und Entpolitisierung des Bürgers dar. Er kann sehr wohl dazu beitragen, den Bürger politisch zu aktivieren, dies um so mehr, je größer der gesellschaftliche Dissens ist und, da für bereits getroffene oder beabsichtigte Strukturveränderungen bei Flächenversuchen Massenloyalität nicht nur wünschenswert, sondern mit Sicherheit auch notwendig ist, Entscheidungen zu beeinflussen.

Aus diesen, für die Entwicklung der Fragestellung notwendigen Vorüberlegungen kann deshalb als zentrale These dieser Arbeit formuliert werden:

Entscheidungen über strukturverändernde Schulreformmaßnahmen unterliegen nicht der Kompetenz der kommunalen Selbstverwaltung, sondern werden auf Landesebene gefällt. Sie müssen sich aber im Verlaufe ihrer Realisierung legitimieren, auch um die gewünschte Beschaffung oder Erhaltung

von Massenloyalität zu gewährleisten. Dabei fällt der Kommune und ihren lokalen Einflußträgern wesentliche Legitimierungsfunktion zu. Das Gelingen einer Schulreformmaßnahme und damit das Gelingen konkreter Veränderungen im Schulbereich hängt deshalb entscheidend vom Verlauf dieses Legitimierungsprozesses ab. Er verläuft um so erfolgreicher, je eindeutiger die lokale Machtkonstellation - ohne wesentliche Bestandteile ursprünglich intendierter Reformabsichten preisgeben zu müssen - Massenloyalität in solch einem Maße herstellen kann, daß sowohl organisierte Interessen dabei mehrheitlich zustimmen können, als auch nicht organisierbare Interessen sich mit der Reformmaßnahme identifizieren können.

Im Verlauf der Analyse der Einzelfalluntersuchung "Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe in Osnabrück" soll diese zentrale These unter Berücksichtigung der in diesem Einleitungskapitel aufgezeigten Problembereiche elaboriert und dargestellt werden. Obwohl die Wahl der Stadt Osnabrück aufgrund einschränkender Bedingungen erfolgte,[33] gibt es eine Reihe von Gründen, die für die Fallauswahl Osnabrück sprechen:[34]

- In Osnabrück wurde zum 1. 8. 1975 für das gesamte Stadtgebiet einschließlich der freien Schulträger (mit einer für den Einführungsprozeß der Orientierungsstufe nicht ins Gewicht fallenden Ausnahme) die Orientierungsstufe eingeführt. Da dies gleichzeitig auch im umgebenden Landkreis Osnabrück geschah, liegt hier der Idealtyp einer kleinräumigen flächendeckenden Innovation vor, allerdings mit den besonderen Bedingungen einer mittleren Großstadt.
- Die Veränderungen der schulischen Strukturmerkmale durch die Einrichtung von neun Orientierungsstufen, die jeweils deutliche standortspezifische Merkmale aufwiesen, ließen unterschiedliche Entwicklungen der einzelnen Orientierungsstufen erwarten, hinter denen sich gesellschaftlicher Dissens vermuten ließ.
- Die empirischen Erhebungen konnten zu einem Zeitpunkt vorgenommen werden, in welchem die strukturverändernde Schulreformmaßnahme sich in der Implementationsphase befand (1975/76).
- Es bestand der für eine Falluntersuchung unerläßliche ungehinderte Zugang zum Untersuchungsfeld.

Die Darstellung der Untersuchung wird im wesentlichen drei Untersuchungsbereiche umfassen, in denen die konkreten Veränderungsprozesse analysiert und beschrieben werden und im Rahmen derer Erhaltung und Beschaffung von Massenloyalität versucht wurde:

- o die kommunale Presse und ihre Funktion im Rahmen strukturverändernder Schulreformmaßnahmen
- o die lokalen Einflußträger und die dahinterstehenden gesellschaftlichen Gruppierungen
- o eine detaillierte Beschreibung der prozessualen Entwicklung der kommunalpolitischen Auseinandersetzung vom ersten Anhaltspunkt für die Errichtung von Orientierungsstufen bis zur tatsächlichen flächendeckenden Verwirklichung dieser Schulreformmaßnahme

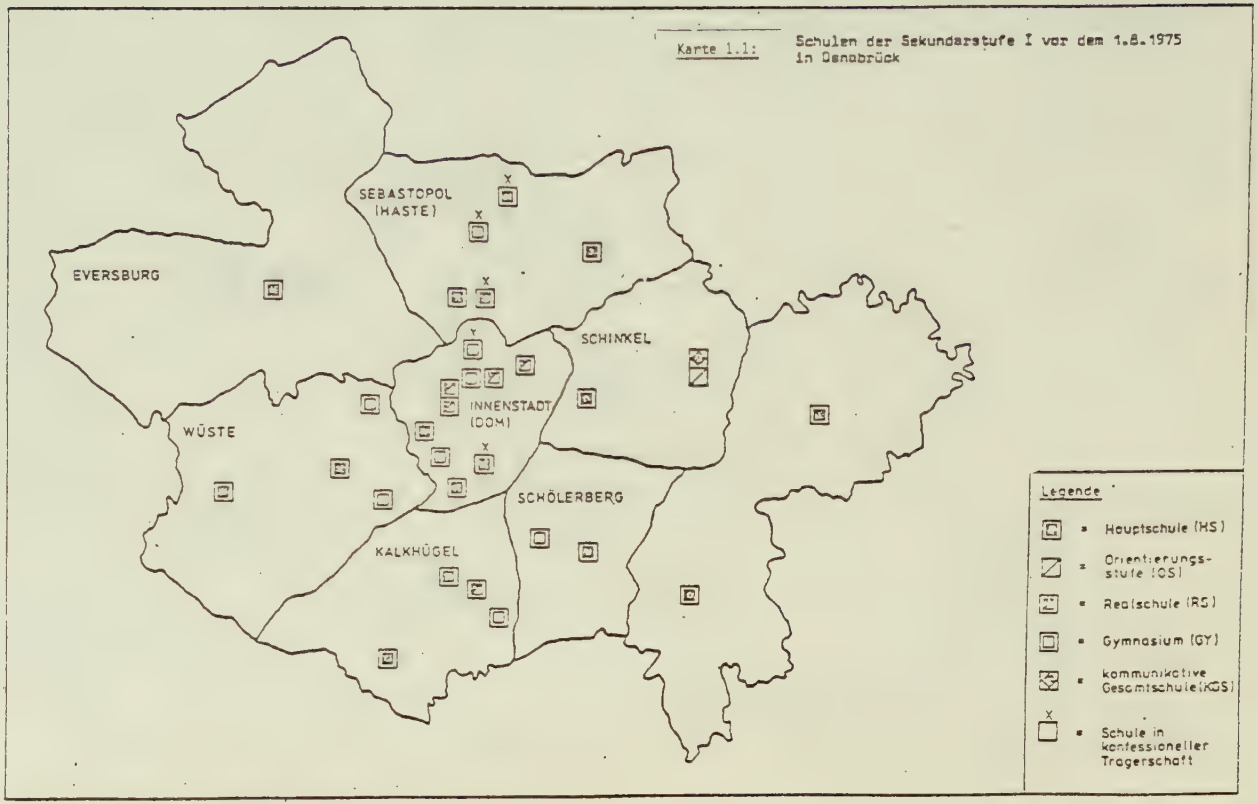
Abschließend wird dann versucht werden, den Gesamtprozeß zu beurteilen und in die bildungspolitische Diskussion einzuordnen sowie auf mögliche Bedingungselemente hinzuweisen, die bei schulreformerischen Realisierungsmaßnahmen kommunalpolitisch von Bedeutung sein könnten.

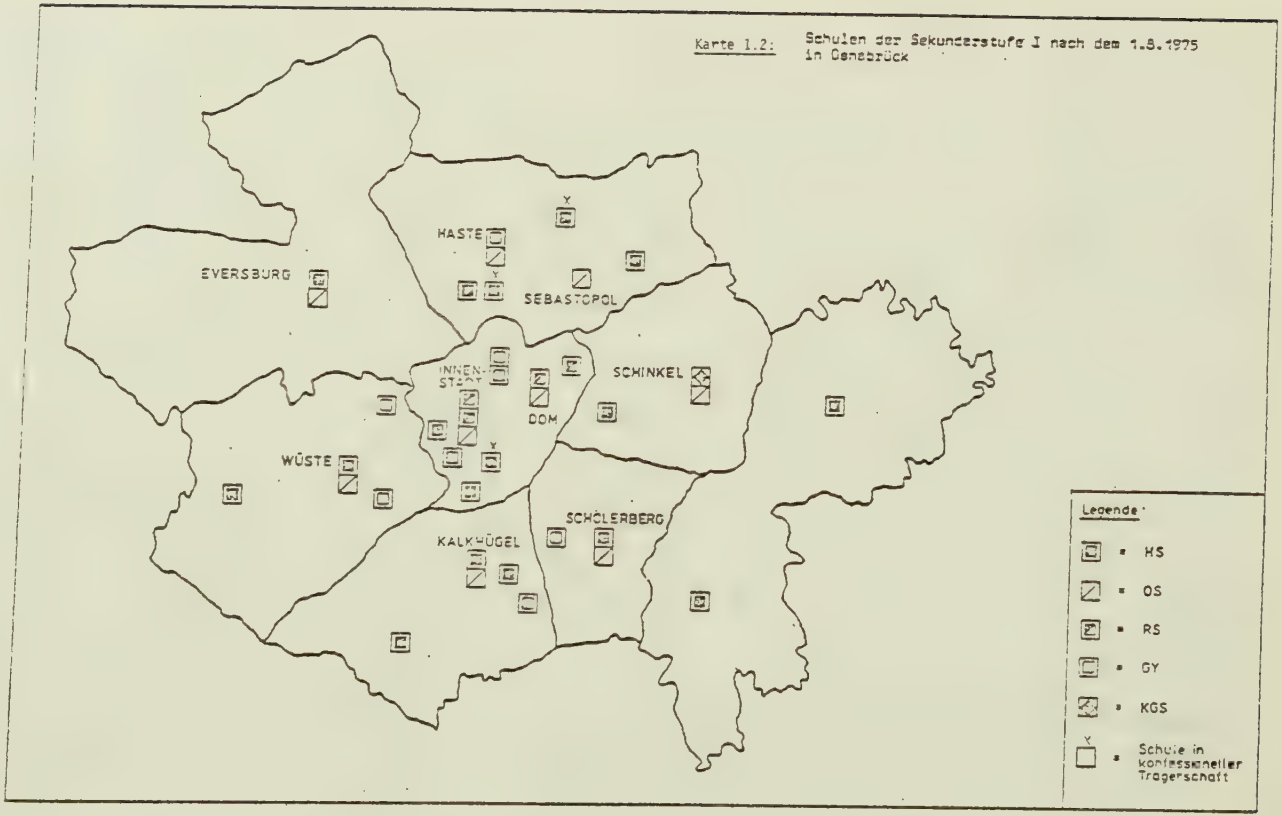
Vor der Analyse der schulpolitischen Ausgangssituation sollen hier noch in Übersichtsform die wichtigsten Daten zur Situation des Schulwesens in Osnabrück während des Untersuchungszeitraumes vorgestellt werden. Sie erleichtern die Verfolgung des Reformprozesses:

Wie der Karte 1.1 zu entnehmen ist, gab es bis zum Zeitpunkt der Einführung in Osnabrück 20 Hauptschulen, 5 Realschulen, 8 Gymnasien und eine Kooperative Gesamtschule, die - gleichsam als Basis der drei Schulzweige - bereits seit 1971 eine Orientierungsstufe besaß. Als Ergebnis der Planungen, Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten und schließlich der jeweils erforderlichen Beschlüsse veränderte sich diese kommunale Schulstruktur seit Beginn des Schuljahres 1975/76. Zu diesem Zeitpunkt kamen zu der einen bereits bestehenden Orientierungsstufe in der Kooperativen Gesamtschule weitere 8 Orientierungsstufen hinzu. Das Ergebnis dieser Maßnahme war, daß mit Ausnahme des Gymnasiums Ursulaschule - in Trägerschaft des Ursulinenordens - aus allen weiterführenden Schulen der Stadt, also aus Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien,

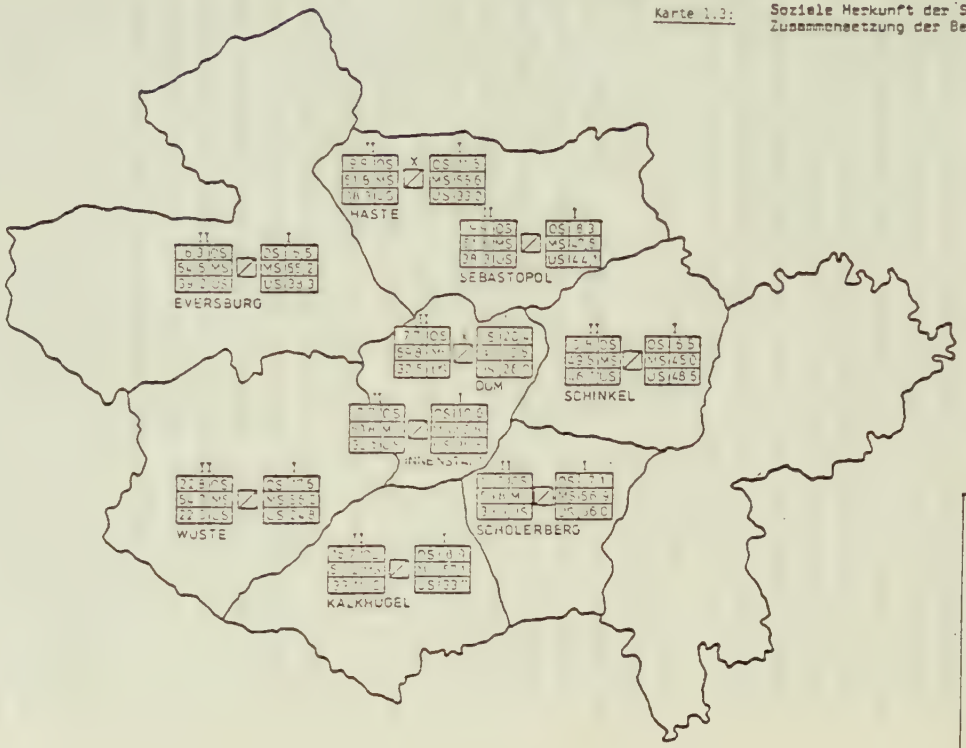
zuerst die Klassen 5 und in Folge davon ein Jahr danach auch die Klassen 6 herausgelöst wurden. Das Gewicht dieser Maßnahme wird durch die genannte Ausnahme der Ursulaschule so gut wie gar nicht abgeschwächt, da dieses Gymnasium im letzten Schuljahr vor Einführung der Orientierungsstufe lediglich drei Eingangsklassen (Klasse 5) bildete, wobei knapp die Hälfte dieser Schüler nicht aus Osnabrück stammte. Mit Ausnahme also der 50 bis 60 Schüler der Ursulaschule besuchten demnach seit Beginn des Schuljahres 1975/76 alle Schüler der fünften Klassen in Osnabrück schulformunabhängige Orientierungsstufen. Diese Schüler - insgesamt zu Beginn des Schuljahres 1975/76 gut 2.700 - gingen damit nicht mehr in nach den Schulformen Hauptschule, Realschule und Gymnasium gegliederte Schulen, sondern in rechtlich, organisatorisch und inhaltlich gleichartig gestaltete selbständige Orientierungsstufen; lediglich die Orientierungsstufe in der Kooperativen Gesamtschule Schinkel war und ist in einigen Punkten anders gestaltet.

Ein Blick auf die Karten 1.2 und 1.3 zeigt jedoch, daß es vielfältige Unterschiede zwischen den nunmehr eingerichteten Orientierungsstufen gibt, Unterschiede, die in der Zuordnung einzelner Orientierungsstufen zu den drei weiterführenden Schulen liegen (Karte 1.2) und Unterschiede, die in der Sozialstruktur des Einzugsgebietes der einzelnen Schulen bestehen (Karte 1.3). Während einigen Standorten von Anfang an bereits bestehende Realschulen und Gymnasien bzw. in Schinkel Realschul- und Gymnasialzweige deutlich zugeordnet sind, fehlte den Standorten in Eversburg und Sebastopol ein solches komplettes Angebot der weiterführenden Bildungsgänge der Sekundarstufe I. Ein Vergleich mit sozialstrukturellen Daten im Einzugsgebiet der einzelnen Orientierungsstufen zeigt zudem, daß die Stadtteile, in denen der Unterschichtanteil an der Wohnbevölkerung überdurchschnittlich hoch ist, zugleich die Stadtteile sind, in denen vor Einführung der Orientierungsstufe lediglich Hauptschulen bestanden.


Karte 1.1: Schulen der Sekundarstufe I vor dem 1.8.1975 in Osnabrück
SEBASTOPOL (HASTE)
EVERSBURG
SCHINKEL
INNENSTADT (DOM)
WÜSTE
SCHÖLERBERG
KALKHÜGEL
Legende
= Hauptschule (HS)
= Orientierungsstufe (OS)
= Realschule (RS)
= Gymnasium (GY)
= kommunikative Gesamtschule (KGS)
= Schule in konfessioneller Trägerschaft


Karte 1.2: Schulen der Sekundarstufe I nach dem 1.8.1975 in Osnabrück
HASTE
EVERSBURG
SEBASTOPOL
INNEN-STADT
SCHINKEL
DOM
WÜSTE
SCHÖLERBERG
KALKHÜGEL
Legende
HS
OS
RS
GY
KGS
Schule in konfessioneller Trägerschaft

Karte 1.3: Soziale Herkunft der Schüler der OS und soziale Zusammensetzung der Bevölkerung im Einzugsgebiet



2. Lokale Politik und Schulreform

2.1 Die Ausgangslage: Der Schulentwicklungsplan Osnabrücks

Die Autoren des Osnabrücker Schulentwicklungsplanes vertraten die Auffassung, daß ihr Plan "Beitrag und Anstoß zur zukunftsoffenen Weiterentwicklung von Schule"[1] sein sollte und unter anderem dazu beitragen soll, das "Verhältnis von Schule und Gesellschaft zu verbessern"[2]. Es ist heute sicherlich unbestritten und wird allgemein anerkannt, daß das traditionelle Schulsystem in seiner bestehenden Dreigliedrigkeit zur Verbesserung dieses Verhältnisses von Schule und Gesellschaft nur einen geringen Beitrag leisten kann.[3] Das setzt voraus, daß man eine Verbesserung dieses Verhältnisses dahingehend interpretiert, die im bestehenden Schulsystem vorhandenen und sich relativ stabil haltenden schichtenspezifischen Selektionsmechanismen aufzulösen zugunsten eines Schulsystems, das, bei dann notwendigerweise verändertem Bildungsverständnis, "zu kritischer Selbstreflektion und sozialverantwortungsbewußtem Handeln"[4] befähigt.

Auch der Osnabrücker Schulentwicklungsplan bezieht sich in seinen generellen Zielvorstellungen auf solche allgemein anerkannten bildungspolitischen Prämissen und sieht in der Verwirklichung dieser Ziele und der ihnen zugeordneten pädagogischen Forderungen eher gewährleistet, daß der "Schulerfolg von Kindern und Jugendlichen aller Sozialgruppen einen höheren Grad an Chancengerechtigkeit erreicht und eine demokratische Gestaltung des Schulwesens"[5] zur Absicherung solcher Forderungen herbeigeführt werden soll.

Die konkrete Realisierung eines solchen Anspruches wirft erhebliche Probleme auf. Ein Teilbereich dieser Realisierung, nämlich die Konzeptphase, wurde im Schulentwicklungsplan verwirklicht. In der Durchführung traten dann Probleme auf, deren Ursachen unabhängig vom Bestehen des Planes zu sehen sind und deren politische Dimensionen wohl schwerlich in der Konzeptphase erfaßt werden konnten.

Dies vor allem deshalb, weil der Ablauf eines solchen Entwicklungsprozesses zwar planungstechnokratisch erfaßt wurde, aber in seiner politischen Entwicklung nicht vorhergesehen wurde bzw. nicht in die Überlegungen miteinbezogen wurde.

Im Vorwort zum Osnabrücker Schulentwicklungsplan schreibt der Direktor des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, Helmut Becker: "Dem Schulentwicklungsplan für die Stadt Osnabrück liegt das Prinzip der offenen Planung zugrunde, d.h. diese Planung ist nicht auf ein kurzfristiges dann wieder statisches Ergebnis fixiert, sie ist im Gegenteil so flexibel gestaltet, daß Planungsalternativen jederzeit möglich sind und auch während der Planungsrealisierung neu eingebracht werden können. Dem vom Bildungsrat entwickelten Prinzip der rollenden Reform entspricht das hier angewandte Prinzip der offenen Planung, in dem es möglich ist, auf neue Gegebenheiten immer wieder neu zu antworten. Offene Planung ist daher gerade keine abschließende Lösung für die bildungspolitischen Probleme einer Stadtgemeinde, sondern eine Herausforderung an die Bürger und an die Verwaltung, an einer ständigen Entwicklung und Veränderung von Kindergarten und Schule, Berufsbildung und Erwachsenenbildung weiter mitzuwirken."[6)]

Die hierin zum Ausdruck kommende Planungsart verweist auf ein entscheidendes Problem, nämlich darauf, ob ein Planungsobjekt überhaupt ständig soweit offen gehalten werden kann, daß es jederzeit neu durchdacht und damit neu strukturiert werden kann.[7)] Da jedes Planungsobjekt auch eine bestimmte qualitative Zielrichtung hat, kann lediglich innerhalb der gesetzten qualitativen Prämissen Planung offen gehalten werden[8)], wenn man nicht seinen eigenen Absichten zuwider handeln will und zur Zerstörung eigener qualitativer Planungsabsichten beitragen will.

Da sich Planungen nicht in einem gesellschaftsfreien Raum bewegen und ihre Realisierungen in einem parlamentarischen System politisch administrativ legalisiert werden müssen, hängt die Entscheidung über Planungsverwirklichung eben auch von politischen Entscheidungen ab. Darauf wird auch im Osnabrücker Schulentwicklungsplan hingewiesen:
"Nicht zuletzt hängt das Problem der Planungsrealisierung von der Prioritätenfolge ab, die von den politischen Entscheidungsträgern im Hinblick auf die Aufgaben regionaler Schulplanung gesellschafts- und im speziellen Sinne landes- und kommunalpolitisch gesetzt wird."[9)]

Diese Setzung der Prioritäten ist demnach eine ausschließlich politische Entscheidung. Politische Entscheidungen, gerade auch im Schulbereich, fallen aber vielfach nicht ad-hoc, sondern stets in einem langdauernden, häufig kontroversen politischen Prozeß. Im Rahmen eines solchen Prozesses kann eben auch oder gerade Schulentwicklungsplanung und die ihr jeweils zugrunde liegenden Prämissen nicht ausschließlich als eine "möglichst rationale Grundlage gesehen (werden), die prognostisch so gut wie möglich abgesicherte sozialtechnologische Planungs- und Entscheidungshilfen"[10] anbietet. Sie ist eben sehr häufig schon Ausdruck eines bestimmten politischen Willens, diese oder jene Maßnahme durchzuführen oder nicht durchzuführen. Gerade die Schulreform der letzten Jahre zeigt, daß eine solche "rationale Grundlage" allein durch aufbereitetes Datenmaterial nicht erbracht werden kann, da solche Daten stets in einem bestimmten Interpretationszusammenhang gesehen werden.

Die bereits erwähnte Entwicklung bei der Einführung der Orientierungsstufe im Bundesgebiet zeigt deutlich, welchen Stellenwert eine solchermaßen verstandene Rationalität genießt. Dennoch sind solche Daten unbestritten notwendig, da ohne sie keine Planung möglich ist und Entscheidungen sonst ausschließlich inkrementalistisch gefällt würden. Aber diese rationale Grundlage, die das Instrument "Schulentwicklungsplan" liefern soll, gerät um so mehr in die Auseinandersetzung politischer Interessen, je näher der Implementationszeitpunkt heranrückt und je deutlicher die Auswirkungen rein "rationaler Planungsentscheidungen" Einzelnen oder Gruppen bewußt werden.[11] Selbst wenn in der Phase der Planerstellung eine breite Mitwirkung aller potentiell im Planungsprozeß Agierenden auf breiter Konsensbasis erreicht wurde - der Osnabrücker Schulentwicklungsplan hebt sich nach eigener Darstellung in dieser Hinsicht von anderen Schulentwicklungsplänen positiv ab - ist dies keineswegs eine Garantie dafür, daß auch bei der Durchführung konkreter Planungsmaßnahmen ähnliche Konsenbereitschaft erreicht wird, zumal der Prozeß der Mitwirkung bei der Durchführung wieder von vorne beginnt, einen weit höheren Stellenwert dann einnimmt und mögliche erfolgte Einstellungsänderungen den ganzen Plan zum Scheitern bringen können. Das Beschaffen bzw.

Erhalten von Massenloyalität in der konkreten Veränderungsphase garantiert erst das Gelingen der Reformmaßnahme. Die Analyse des Verlaufsprozesses vom Abschluß der Konzeptphase bis zur endgültigen zielgerichteten Entscheidung zugunsten der Reformmaßnahme gibt Aufschluß darüber, inwieweit ursprünglich intendierte Planungsabsichten erhalten geblieben sind, sich die Zielrichtung umgekehrt hat oder vollständig aufgegeben wurde und sich im Prozeßverlauf Zustimmung oder Ablehnung mehrheitlich manifestiert hat.

Dieser Prozeß findet auf der Ebene der unmittelbar Betroffenen (- individuelle Ebene -) ebenso statt wie auf der politischen Entscheidungsebene, der administrativen Ebene und auf der Ebene derjenigen, die ihre Interessen anderweitig organisiert haben. Die politische Relevanz des hier analysierten Reformprozesses liegt darin, daß Veränderungen des gesamten kommunalen Schulwesens, ohne die Möglichkeit des Ausweichens, alle am Schulwesen Interessierten in den Prozeß zwangsläufig involvieren muß. Daß für den kommunalpolitischen Aspekt der Analyse eines solchen Prozesses die Ebene der individuell Betroffenen (= Eltern) wesentlich im politischen Kalkül der Entscheidungsträger der verschiedenen politischen Gruppierungen mitschwingt, wurde bereits im Eingangskapitel erwähnt. Vorerst soll das Interesse den organisierten "sozialen Substraten"[12] und ihren politischen Repräsentanten gelten, die im Entscheidungsprozeß agiert haben. Dabei wird mitzuberücksichtigen sein, inwieweit einige von ihnen sich der Interessen der nicht organisierten sozialen Substrate angenommen haben.

Die Ermittlung dieser sozialen Substrate, man könnte sie auch ganz allgemein Interessengruppen oder Gruppen nennen, obwohl dieser Begriff nicht für alle hier beschriebenen Gruppen zulässig ist, erfolgte mit verschiedenen Instrumenten: Presseanalyse, Dokumentenanalyse, Reputationsverfahren und Interviews mit Schlüsselpersonen. Im Anhang wird auf diese Methoden kurz eingegangen.

Nun wurden für die konkrete Veränderungsabsicht schon im Schulentwicklungsplan der Stadt Osnabrück eine Reihe von Anhaltspunkten unter der Oberschrift "Empfehlungen zur Planungsrealisierung"[13] gegeben:

- finanzielle Absicherung des Planes
- Modellcharakter des Planes als finanzieller Anreiz für "wirkungsvolle Ergänzungsfinanzierung" sowohl von öffentlicher als auch von privater Seite
- rechtzeitige Abstimmung zwischen dem Land Niedersachsen und der Stadt Osnabrück
- Stadtentwicklungs- und Schulplanung sind zu harmonisieren
- Erstellung eines Durchführungsplanes
- Einrichtung einer Koordinierungsstelle bei der Verwaltung der Stadt Osnabrück zur Durchführung des Schulentwicklungsplanes
- rechtzeitige Information der unmittelbar betroffenen Stellen und Gruppen bei der Planungsverwirklichung
- Flexibilität bei Realisierungsbeginn der Planung, wobei eine ein- bis zweijährige Verschiebung des Planungsbeginns nicht ausgeschlossen wird
- Kontrolle der planungsrelevanten statistischen Daten
- Bildung von Vorbereitungskommissionen für jedes Sekundar-I- und Sekundar-II-Zentrum mit zweijähriger Vorlaufzeit
- angemessene Vorbereitung der Lehrerschaft auf die konkrete Unterrichtsvorbereitung und Planung in den neuen Schulzentren
- Lehrerfortbildungsprogramm für die kommenden fünfzehn Jahre

Es muß an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß der Schulentwicklungsplan in Osnabrück mehr zu regeln versuchte, als lediglich die Orientierungsstufe. Sie bildete nur einen Punkt, allerdings, wie sich im Laufe der Entwicklung zeigen sollte, den aus der Fülle der im Schulentwicklungsplan enthaltenen Veränderungsvorschläge zuerst für die konkrete Umsetzung vorgesehenen Punkt. Dies konnte deswegen geschehen, weil die Diskussion auf Landesebene zu diesem Zeitpunkt in die gleiche politische Richtung tendierte: die Einführung der Orientierungsstufe als Kernstück der Reform der Sekundarstufe I verbindlich für das gesamte Land festzulegen, nachdem sich die bereits seit 1971 laufenden Schulversuche - auch an der Kooperativen Gesamtschule in Osnabrück - weitgehend positiv bewährt hatten. Es kamen also zwei begünstigende Faktoren zusammen: Osnabrücks Absicht, festgehalten im Schulentwicklungsplan von 1972, und die Absicht des niedersächsischen Kul-

tusministers, diese neue Schulform als schulformunabhängige Orientierungsstufe für das Land als Regelschule festzuschreiben.

2.2 Die kommunalpolitische Situation im Bereich Schule

Die Interdependenzen zwischen kommunaler Absicht und landespolitischer Entwicklung stellten sich wie folgt dar:
Während die Diskussion um den Schulentwicklungsplan der Stadt Osnabrück noch nicht abgeschlossen war, wurde auf Landesebene bereits eine intensive Diskussion um die Einführung der Orientierungsstufe als Regelschule geführt. Diese Diskussion hatte aber im Rahmen der generellen Schulentwicklungsplan-Diskussion keinen zentralen Stellenwert gehabt. Sie wurde erst in einer sehr viel späteren Phase der Konkretisierung des Schulentwicklungsplanes, als die Einführung der Orientierungsstufe auch in der Stadt Osnabrück zur Debatte stand, aufgegriffen und im Zusammenhang mit dem Schulentwicklungsplan gesehen. Die zu diesem Zeitpunkt intensiv geführte Diskussion auf Landesebene hatte ihre Ursache eben darin, daß die bereits eingerichteten Orientierungsstufen aus dem Stadium des Modellversuchs herausgeführt und die Orientierungsstufe insgesamt für das Land als Regelschule eingeführt werden sollte.

Die Absicht der Landesregierung wär es, dafür eine rechtliche Basis[14)] zu schaffen, die über die Schulversuchsform - seit 1971 auch an der Kooperativen Gesamtschule in Osnabrück Schinkel - hinausgehen sollte.

Relativ kurz nach einer dann auch bald erfolgten gesetzlichen Regelung wurde vom Kultusminister in einem weiteren Schritt eine Zusammenfassung aller schulrechtlichen Vorschriften Niedersachsens in einem einzigen Schulgesetz angekündigt, das gleichzeitig eine Neustrukturierung des Schulwesens beinhalten sollte.

Parallel zu diesem Vorhaben liefen die Verhandlungen mit der katholischen Kirche, da wegen der bereits getroffenen oder beabsichtigten Änderungen im Schulwesen (vor allem im Bereich Orientierungsstufe und im Bereich der Lehrerbildung) das niedersächsische Konkordat von Februar 1965 diesen Entwicklungen angepaßt werden mußte.

Die Diskussion um das Schulgesetz überlagerte im Zeitraum 1973/74 alle schulpolitischen Einzelaspekte, wenn auch z.B. in der Stadt Osnabrück im Rahmen dieser öffentlichen Diskussion die inhaltlichen Zusammenhänge zwischen kommunalem Schulentwicklungsplan und geplanter Orientierungsstufe gesehen wurden. Durch die unmittelbar nach der Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes im Mai 1974 bevorstehenden Landtagswahlen in Niedersachsen wurde die Schulpolitik eines der zentralen Wahlkampfthemen in Niedersachsen und dominierte weitgehend die öffentliche Auseinandersetzung.

In Osnabrück befaßt sich schon seit September 1971 eine Arbeitsgemeinschaft des Stadtelternrates mit Fragen der Orientierungsstufe. Bereits im Juni 1971 wurden die Vorstellungen des niedersächsischen Kultusministers zu dieser neuen Schulform zwischen einem Vertreter des staatlichen Schulamtes und dem Stadtelternrat erörtert.[15] Dieses Gespräch dürfte auch der Anlaß für die Gründung der Arbeitsgemeinschaft gewesen sein, deren Aufgabe es sein sollte, "sich mit der Einführung der Orientierungsstufe weiterhin vordringlich zu beschäftigen".[16]

Seit dieser Zeit wurde das Thema Orientierungsstufe praktisch zum öffentlichen Dauerdiskussionsstoff und gewann im Rahmen der bildungspolitischen Gesamtdiskussion in der Stadt steigenden Aktualitätsgrad.

Vor allem die Stadt und hier besonders das Kultusdezernat fungierten als Promotor dieser Reformmaßnahme. Dies mag man daran ermessen, daß noch vor Entgegennahme des Schulentwicklungsplanes durch den Rat der Stadt das Kultusdezernat im Januar 1972[17] den Versuch startete, eine Orientierungsstufe ins Leben zu rufen. Im Vorgriff auf die im Schulentwicklungsplan vorgesehene Schulzentrenstruktur sollte mit dieser einen Orientierungsstufe als Zelle eines solchen Zentrums begonnen werden. Wie schwierig und hindernisreich die Reformdurchführung sein würde, mußten die Initiatoren dieser Absicht in kürzester Zeit erfahren. Zwischen dem Einladungsschreiben an die für diesen Versuch vorgesehenen Schulen zur Vorbesprechung über die Einrichtung einer Orientierungsstufe und der Ablehnung durch die Arbeitsgemeinschaft des Schulausschusses für den Schulentwicklungsplan der Stadt Osnabrück lagen keine zehn Tage.[18] Vorausgegangen war eine gemein-

same Sitzung des Stadtelternrates mit den Elternräten der betroffenen Schulen, die sich mit den Fragen der Einrichtung dieser ersten Orientierungsstufe außerhalb des Schulversuches Schinkel befaßten.

Hierbei befürchtete vor allem das betroffene Gymnasium[19] eine "Austrocknung", wenn ihm das 5. und 6. Schuljahr entzogen werden sollte. Am 8. 2. 1972 wurde dieser "Versuchsballon" dann vom Verwaltungs- und Schulausschuß der Stadt zum Platzen gebracht.[20] Eine Wiederbelebung der konkreten Reformmaßnahme "Einführung der Orientierungsstufe in Osnabrück" kam aber bereits im Oktober 1972[21] erneut zum Tragen, noch ehe die politischen und gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen worden waren. Aufgrund des zweimaligen Vorstoßes des Kultusdezernates war bereits zu diesem Zeitpunkt ersichtlich, daß die bevorstehende gesetzliche Regelung in Osnabrück auf fruchtbaren Boden fallen würde - jedenfalls im zuständigen Dezernat. Dieser Prozeß, der sich seit Anfang 1972 bis zum endgültigen Einführungstermin der Orientierungsstufe am 1. 8. 1975 in der Stadt Osnabrück entwickelte, ist Gegenstand dieser Untersuchung.

Der Schulentwicklungsplan 1972 enthält neben demographischen Angaben der kommunalpolitischen Situation (Zusammensetzung der Osnabrücker Bevölkerung, Wahlergebnisse, Zusammensetzung des Rates usw.) auch einige Hinweise auf die an der Schulplanung interessierten Gruppen, ohne diese genauer zu beschreiben. So heißt es etwa - zu den Kirchen: "Ihre Schwerpunktinteressen liegen im Vorschulbereich und für die kath. Kirche auch im Grundschulbereich."[22]
- zu den Eltern: "Seit in Kraft treten des nieders. Elternvertretungsgesetzes besteht in Osnabrück ein Stadtelternrat, dessen Vorsitzender zugleich auch Vorsitzender des Landeselternrates ist. Der Stadtelternrat sucht auf die kommunalpolitischen Entscheidungsträger Einfluß zu nehmen und stellt einen immer stärker zu beachtenden Einflußfaktor dar."[23]
- zu den Lehrerverbänden: "Für die kommunalpolitische Meinungsbildung sind auch die Aktivitäten und Initiativen der Lehrerverbände von Bedeutung. Hier sind besonders der Philologenverband, der Handelslehrerverband und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft zu nennen."[24]

Was die Zielvorstellungen der einzelnen interessierten Gruppen betrifft, konstatierte der Schulentwicklungsplan: "Die Zielvorstellungen, die bei den einzelnen Vertretern und Gruppen der Osnabrücker Schulregion im Hinblick auf den Ausbau und die Weiterentwicklung des Schulwesens bestanden, wiesen eine relativ große Übereinstimmung auf."[25] Und was deren Vorschläge für die Zukunft des Osnabrücker Schulwesens betrifft, stellte der Schulentwicklungsplan fest: "Fast alle Vorschläge bewegten sich im Rahmen der Reformintentionen und -vorstellungen, wie sie zur Zeit in der Öffentlichkeit und im pädagogischen Fachkreisen diskutiert werden."[26] So auch etwa die Gesamtschule, von der es hieß, daß sie zwar von manchen Gruppen als Fernziel befürwortet würde, "dennoch wurde im Hinblick auf Vorschläge und Zielvorstellungen zur mittelfristigen Realplanung, die strukturelle Änderungen zum Ziel hatten, Zurückhaltung geübt, und Bedenken wurden geäußert."[27]

Einige dieser Bedenken, die im späteren Entwicklungsverlauf Bedeutung erlangen sollten, wurden fast nebenbei erwähnt: "Zwar ist in einigen Gruppen der Osnabrücker Bevölkerung nach wie vor der Wunsch wirksam, die seit mehr als 150 Jahren bestehenden Traditionen, z.B. vormals stark konfessionell ausgerichtete Gymnasien, zu erhalten."[28] Von katholischer Seite wurde gefordert, "daß die Planung einer pluralistischen Konzeption Rechnung tragen müsse, um eine konfessionelle Ausrichtung der Erziehung und des Unterrichts zu ermöglichen, wenn dieses von der Elternschaft gefordert würde."[29] Ein Argument, das im Zusammenhang mit der Einrichtung der beiden kirchlichen Orientierungsstufen Bedeutung gewinnen sollte. Zum Gymnasialbereich hieß es:
"Die Vertreter der Gymnasien und ihrer Lehrerschaft sprachen sich dafür aus, daß nach Möglichkeit Zentren für die Sekundarbereiche I und II nicht getrennt werden sollten, um für die Lehrerschaft unterrichtliche Tätigkeit gleichzeitig in beiden Bereichen zu sichern, und zwischen beiden fachliche Kooperation zu erhalten."[30]

Dem Osnabrücker Kultusdezernat bestätigte der Schulentwicklungsplan "gegenüber den bisher aufgeführten Vorschlägen keine grundsätzlichen Abweichungen"[31] zu haben.

Als "allgemeine Grundforderung" stimmten denn auch Lehrer und Eltern denjenigen Forderungen zu, die zwar für den Durchführungsprozeß Be-

deutung hatten, die aber bereits auf Ansatzpunkte verwiesen, die ein Aufbrechen dieser an sich schwachen Konsensbasis für die Durchführungsphase des Schulentwicklungsplanes erwarten ließen. Diese allgemeinen Grundforderungen waren:

- den Lehrermangel zu beheben
- die Klassenfrequenz zu verringern
- die Schulraumsituation zu verbessern
- didaktisch geeignete Lernmittel einzuführen und neue Unterrichtsformen zu praktizieren

Während zum Beispiel für den Bereich Lehrermangel die Autoren des Schulentwicklungsplanes darauf hinwiesen, daß Schulentwicklungsplanung nicht den Lehrermangel beheben könne, aber möglicherweise der "Modernitätsgrad eines kommunalen Schulwesens"[32] als Anreiz für die Tätigkeit eines Lehrers in einer Stadt dienen könne und somit auch ein Ansatz zum Abbau von Lehrermangel sein könnte, wurde von den Gegnern der beabsichtigten Schulreform im Verlaufe des Durchführungsprozesses genau umgekehrt argumentiert: Weil Lehrermangel bestehe, könne man keine Reformen machen.

Dennoch blieben insgesamt im Rahmen der kommunalpolitischen Situation während der Konzeptphase des Schulentwicklungsplanes die Interessengruppen - wobei der Schulentwicklungsplan die Parteien nicht anführt - indifferent und ohne konkreten Bezug zu der sich anbahnenden Entwicklung. Diese indifferente Haltung, die zum Zeitpunkt der Konzeptphase damit begründet werden kann, daß die vorhandenen Interessen und unterschiedlichen politischen Positionen gegenüber dem Gesamtpaket Schulentwicklungsplan noch keine konkreten Veränderungsabsichten deutlich machten, änderte sich, sobald offenkundig wurde, daß solche konkreten Veränderungsabsichten nun auch realisiert werden sollten.

Die bereits erwähnte Prioritätenliste für die Reihenfolge der Realisierungsmaßnahmen des Schulentwicklungsplanes vom Herbst 1972 machte dies deutlich. Die noch im Schulentwicklungsplan angedeutete Konsensbereitschaft fing an zu bröckeln, die politischen Auseinandersetzungen begannen, Massenloyalität war nie vorhanden, sondern mußte in dem nun folgenden Prozeß mühsam beschafft werden.

Die Analyse und Beschreibung dieses kommunalpolitischen Prozesses erfolgt in fünf Schritten:

In einem ersten Untersuchungsschritt wurden die sich artikulierenden Gruppen und ihre führenden Vertreter ermittelt. Dazu erfolgte die Analyse der Osnabrücker Monopolpresse.[33] Dies war der leichteste Zugang, um sich einen guten Überblick zu verschaffen. Eingebettet war die Ermittlung dieser Gruppen und Personen in die in diesem Zusammenhang wichtige Frage der Funktion von Presse im Rahmen von Schulreformprozessen. Es interessierte deshalb nicht nur die Frage, welche Aussagen die Presseanalyse über die ermittelten Organisationen erlaubt, sondern auch, welche Informationen über die konkrete Reformmaßnahme Orientierungsstufe nach Art und Umfang durch die Osnabrücker Monopolpresse bereitgestellt wurden. Dies erschien wichtig, da immerhin 72 %[34] der Eltern von Orientierungsstufenschülern die Presse als Informationsquelle ansahen. Lediglich die Informationsquelle Grundschule übertraf noch die Presse.

Eine weitere wichtige Funktion der Presseanalyse war festzustellen, ob und wem die Osnabrücker Monopolpresse Zugang zur öffentlichen Kommunikation ermöglichte. Daraus ließe sich dann auf die Einflußnahme von Betroffenen auf Reformprozesse schließen.

In einem zweiten Schritt wurde dann der Kreis der ermittelten Gruppen und Personen durch ein von uns durchgeführtes Reputationsverfahren - unter Zuhilfenahme von Plausibilitätskriterien - auf diejenigen Gruppen und Personen eingeengt, die den Einführungsprozeß Orientierungsstufe tatsächlich wesentlich mitbestimmt haben (zukünftig statt Personen = lokale Einflußträger).

In einem dritten Schritt wurden die so ermittelten lokalen Einflußträger zum Reformprozeß interviewt und ihre Aussagen ausgewertet.

Alle bis dahin gewonnenen Erkenntnisse wurden dann unter Zuhilfenahme der Presseberichterstattung und der Auswertung von Dokumenten in einem vierten Schritt dazu verwendet, eine möglichst detaillierte und umfassende Beschreibung des tatsächlichen Einführungsprozesses zu geben.

In einem fünften Schritt wurde dann versucht, unter Berücksichtigung der aus der bisherigen Analyse gewonnenen Erkenntnisse plausible Aussagen darüber zu machen, ob strukturelle Bildungsreform, die unter dem Zwang der Beschaffung und Beibehaltung von Massen-

loyalität steht, auf kommunaler Ebene - dem eigentlichen Ort ihrer Konkretisierung - durchgeführt werden kann, ohne ursprünglich intendierte Reformabsichten während des Prozeßverlaufes schrittweise preisgeben zu müssen.

3. Monopolpresse und kommunale Schulpolitik

Die bereits erwähnte Tatsache, daß 72 % der Eltern von Orientierungsstufenschülern sich des Mediums Presse zur Information bedient haben, deutet zwar auf die Presse als wichtigen Informationslieferanten hin, erlaubt aber noch keine Aussage über Umfang und Inhalt der Informationen. Es gibt aber Anlaß, die Presse in Osnabrück genauer zu untersuchen, da sich vermuten ließ, daß sich der konkrete Veränderungsprozeß im Osnabrücker Schulwesen umfangreich öffentlich darstellte. Nun kann eine solchermaßen hergestellte Öffentlichkeit die Möglichkeit beinhalten, auf bestimmte Gruppen mittels des Mediums Presse einzuwirken, oder aber es beinhaltet, lediglich sein Informationsbedürfnis mittels der Presse befriedigen zu können.

Die Presseuntersuchungen der vergangenen Jahre beschränkten sich überwiegend auf die Analyse des Makrobereiches im Zeitungswesen, d.h. auf Untersuchungen von Gesamtstrukturen der jeweils untersuchten Zeitungen. Sie vernachlässigten dabei die Analyse des Mikrobereiches, d.h. die Verfolgung konkreter kommunikativer Prozesse, gerade auch im kommunalpolitischen Bereich. Dies ist um so bedauerlicher, da sich vorwiegend in diesem Bereich Kommunikationsmöglichkeiten eröffnen ließen, bei denen die Presse eine wirksame Funktion übernehmen könnte. Hinzu kommt, daß sich die kommunalpolitische Berichterstattung ja im meistgelesenen Zeitungsteil wiederspiegelt - dem Lokalteil - und von daher mit einem hohen Verbreitungsgrad an Informationen gerechnet werden kann.

Bei der Untersuchung der NOZ[1)] ergab sich deshalb die wichtige Frage, welche Funktion die Presse als Informationslieferant für die betroffenen Eltern, aber auch für die darüber hinausgehende Öffentlichkeit hatte, und ob sie in dieser Funktion partizipationseröffnend oder partizipationsverhindernd gewirkt hat. Als partizipationseröffnend soll hier verstanden werden, inwieweit den Betroffenen Zugangsmöglichkeiten zur öffentlichen Kommunikation gegeben waren bzw. wer diese Zugangsmöglichkeit hatte. Auf partizipationsverhindernde Funktion soll in der Folgerung aus den vorhandenen bzw. nicht vorhandenen Zugangsmöglichkeiten geschlossen werden. Die gewonnenen Erkenntnisse erlauben Aussagen über die Funktion der NOZ als kommunalpolitischen Faktor. Diese Erkennt-

nisse bekommen durch den Monopolcharakter der NOZ zusätzliche Bedeutung.

Da die Einführung der Orientierungsstufe in landes- und kommunalpolitische Vorgänge eingebettet war, ergaben sich folgende Themenbereiche, die analysiert wurden:

Die Einführung der Orientierungsstufe in Osnabrück, die Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes im Sommer 1974 und die Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes der Stadt Osnabrück, die im Juni 1974 im Rat der Stadt Osnabrück verabschiedet wurde.

Die Untersuchung der NOZ umfaßt den Zeitraum vom 1. Januar 1972 bis 31. August 1975. 1972 wurde deswegen als Ausgangsjahr genommen, da in diesem Jahr die erste Fassung des Osnabrücker Schulentwicklungsplanes in die Entscheidungsgremien der Stadt eingebracht wurde und, wie bereits erwähnt, seitdem eine intensive öffentliche Schulreformdiskussion einsetzte. Die Untersuchung endet mit dem 31. August 1975, einen Monat nach Beginn der Orientierungsstufe.

3.1 Das System der kommunikativen Privilegierung

Presseberichterstattung soll umfassende Informationen liefern, die dem Bürger die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen seiner Gemeinde darstellen, um ihm dadurch die Möglichkeit zu eröffnen, "selbstverändernd, beeinflussend oder entscheidend an dem Prozeß teilnehmen zu können."[2] Dies gilt, solange es noch lokale Entscheidungsmöglichkeiten gibt und eine totale Determinierung lokaler Handlungsmöglichkeiten auf überregionaler Ebene noch nicht gegeben ist. Solange dies aber noch nicht der Fall ist, stehen Entscheidungen auf lokaler Ebene an und damit das Problem der Kontrolle, der Mitwirkung, der Beeinflussung, die Frage nach der kritischen Öffentlichkeit.[3]

Nun wird aber Öffentlichkeit eben nur zum Teil hergestellt. Ein großer Teil kommunikativer Prozesse läuft über andere Kanäle, wobei aber "zwischen der öffentlichen und nicht öffentlichen Kommunikation eine charakteristische Interdependenz besteht, die häufig nicht in den Blick kommt, weil wertende Definitionen ihn verstellen."[4]

Das bedeutet aber, daß nicht nur das "kommunikative Relevanz" hat, was sich als "organisiertes soziales Substrat" darstellt, sondern auch jene mehr informellen Informationsquellen, wie z.B. Gespräche mit anderen Eltern, Lehrern und Bekannten. Das heißt, die sich hier möglicherweise auftuenden Kommunikationsdefizite lassen sich nicht mit den gängigen Pluralismusvorstellungen, die sich ja in erster Linie auf Verbändepluralismus und deren Repräsentation in den Massenmedien beschränken, vereinbaren, da "es wichtige gesellschaftliche Bedürfnisse gibt, die im organisierten Verbändepluralismus nicht ohne weiteres repräsentiert sind."[5] Das würde bedeuten, daß eine "kommunikative Privilegierung" eigentlich da nicht mehr so notwendig ist, wo Gruppen ohnehin am Machtsystem teilhaben. Die Teilnahmemöglichkeit des Einzelnen oder ganzer Gruppen an lokalpolitischen Aktivitäten ist durch bestimmte Herrschaftsverhältnisse innerhalb des sozialen Systems gekennzeichnet. Deswegen ist es erforderlich, für diejenigen, für die der Zugang zum Verbändepluralismus und damit zur öffentlichen Kommunikation - aus welchen Gründen auch immer - gefährdet ist, nicht vorhanden ist oder gar verhindert wird, eine "kompensierende kommunikative Privilegierung" zu schaffen.[6] Hier bieten sich unter Bezugnahme auf die vorhin erwähnte Norm der Brüderlichkeit Ansätze für eine reformunterstützende öffentliche Diskussion im bildungspolitischen Bereich: Wie kann es erreicht werden, denjenigen den Zugang zur öffentlichen Kommunikation zu ermöglichen, die diesen Zugang von sich aus nicht wahrnehmen bzw. wahrnehmen können. Mit dem bisher dadurch in der öffentlichen Auseinandersetzung verborgen gebliebenen Innovationspotential ließen sich innovative Reformprozesse weitaus solider implementieren. Es bleibt zu fragen, ob eine solchermaßen wünschenswerte kommunikative Privilegierung in der Regel vernachlässigter gesellschaftlicher Teilbereiche vorwiegend dadurch behindert wird, daß Öffentlichkeit sich eben nur über "organisierte soziale Substrate" herstellen läßt und man erst den Zugang zu ihnen finden muß.[7]

Ebenso können binnenstrukturelle Bedingungen von Presse Hinderungsgründe sein: Dazu gehören etwa die Struktur von lokalen Redaktionen und die lokalen Redakteure. Letztere stammen überwiegend aus Mittelschichten und besitzen in vielen grundsätzlichen politischen Fragen "eine erhebliche Meinungskonformität", die Innovationspro-

zessen, die eben auch ihre Privilegien tangieren können, nicht gerade förderlich ist.[8)]

Ein kurzer Hinweis auf die Wirkung von Massenmedien scheint angebracht, um sich nicht dem Verdacht auszusetzen, alleine der Zugang zu den Massenmedien ermögliche bereits konkrete Veränderungen. Von verschiedenen Autoren ist darauf hingewiesen worden, daß diese Wirkung im Hinblick auf Einstellungsänderungen zwar häufig den Medien und damit der Presse angetragen wird, primär aber keineswegs diese Wirkung hat.[9)] Publizistische Medien sind "sekundäre Elemente politischer Kommunikation", primär sind nach wie vor Personen und Gruppen der sogenannten "aktiven Öffentlichkeit". Das bedeutet, daß Massenkommunikation "in der Regel keine notwendige und ausreichende Ursache für die Wirkung beim Publikum ist.

Die Aussagen der Massenmedien werden vielmehr durch die Anwesenheit anderer intervenierender Faktoren und Einflüsse und im Zusammenhang mit diesen Faktoren wirksam.[10)]
Sie dienen eher der Bekräftigung von Meinungen oder aber der Stabilisierung präkommunikativer Meinungen.[11)] Erst als mögliche weitere Wirkfaktoren können das "Abschwächen von Meinungen" und, was am unwahrscheinlichsten ist, das "Umkehren von Meinungen" benannt werden. Als entscheidende intervenierende Variable fassen Bledjian und Stosberg die soziale Situation "während und nach dem Empfang von Aussagen auf".[12)] Von daher erklärt sich aber die entscheidende Unterstützungsfunktion der Massenmedien in bestimmten Situationen während eines solchen Reformprozesses.

Darüber hinaus spielt die Persönlichkeitsstruktur des Rezipienten eine zentrale Rolle. Wie unsicher selbst Redakteure ihr Aktionsfeld einschätzen, zeigt die Untersuchung von Rückel über Lokalredakteure verschiedener deutscher Tageszeitungen.[13)] Die Vorstellung über ihre Leserschaft "bekräftigen die Annahme eines fiktiven, auf wenig bekannten Daten basierenden Leserbild und eines spekulativen Verhaltens gegenüber dem Publikum".[14)] Dies bedeutet aber, daß Journalisten das von ihnen bewußt vorgetragene Selbstverständnis, Kontroll- und Kritikfunktion wahrzunehmen, nur dann in Anspruch nehmen können, wenn sie die Wirkungen dieser beiden Funktionen auf die Leserschaft nachweisen können. Dies scheint jedenfalls äußerst schwierig zu sein. Auch Objektivität, eine weitere wesentliche

Konstante journalistischen Selbstverständnisses, läßt sich nicht dadurch herstellen, daß gemäß traditioneller Vorstellung die Meinung vertreten wird, man habe gegenüber einer bestimmten Sache in seiner publizistischen Darstellung "Objektivität" walten lassen.[15] Die Funktion journalistischer Arbeit und ein daraus abgeleitetes Selbstverständnis sollte vorrangig darin bestehen, "Diskussionen in Gang zu bringen und die jeweils betroffenen Interessengruppen ins Gespräch zu ziehen".[16] Die Untersuchung der Osnabrücker Presse wird demzufolge vorrangig eine Antwort darauf geben müssen, für welche Gruppen der Zugang zur öffentlichen Kommunikation gegeben war und welche Gruppen diesen Zugang nicht gefunden haben, weil sich daraus schließen läßt, inwieweit die Osnabrücker Presse im konkreten Fall "kompensierende kommunikative Privilegierung" betrieben hat. Dabei muß man berücksichtigen, daß dies auch dann zutrifft, wenn die Presse selbst Akteur der Privilegierung war und nicht nur die Zugangswege bereitgestellt hat, die ja oft nicht wahrgenommen werden können. Zusammen mit anderen Faktoren wird sich daraus ablesen lassen, welche Funktion die NOZ im Rahmen der Auseinandersetzung um die Einführung der Orientierungsstufe ausgeübt hat.

3.2 Die Ergebnisse der schulpolitischen Berichterstattung in der "Neuen Osnabrücker Zeitung" (NOZ)

Bei einer durchschnittlichen Zahl von 318 Ausgaben der NOZ pro Jahr entfielen an ausgewerteten und auswertbaren Ausgaben auf den Untersuchungszeitraum folgende Ausgaben:

Tabelle 3.1: Häufigkeit der Berichterstattung nach Jahren

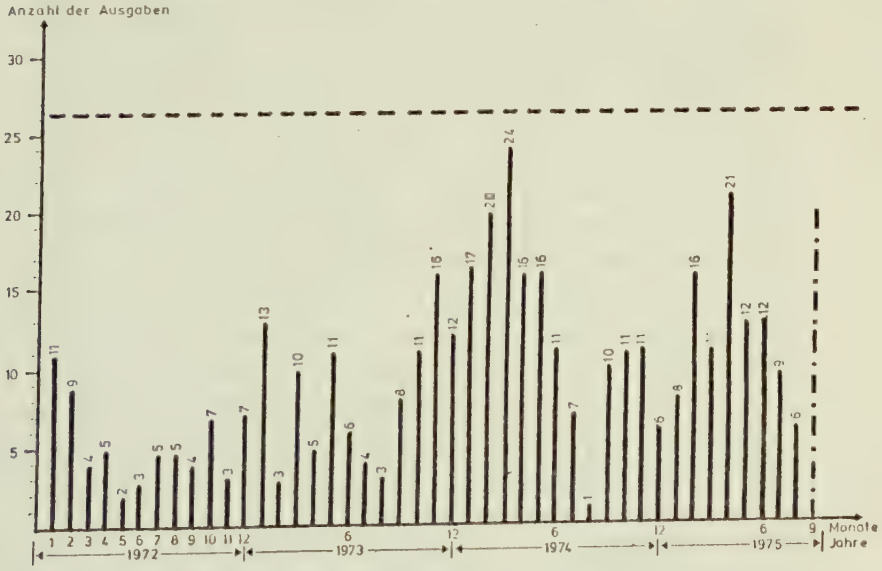
Häufigkeit / Jahr	absolut	in % der Ausgaben
1972	65	20
1973	102	32
1974	150	47
1975 (bis 1.9)	80	37

Bezogen auf den Gesamtzeitraum waren die 397 Ausgaben, in denen über die drei vorhin benannten Themenbereiche berichtet wurde. Das sind ca. 33 % aller in dieser Zeit erschienenen Ausgaben. Das bedeutet, daß in ungefähr jeder dritten Ausgabe der NOZ eines der drei angegebenen schulpolitischen Themen angesprochen wurde.

Die Bedeutung dieser bildungspolitischen Themen, die sich hier in einer stark vermehrten Berichterstattung während bestimmter Entwicklungsabschnitte im Untersuchungszeitraum wiederspiegeln, weisen auf die jeweils unterschiedlich intensive Diskussion im Rahmen der kommunalpolitischen Auseinandersetzung hin.

Bezogen auf die einzelnen Monate ergibt sich für die jeweiligen Jahre folgendes Bild:

Abbildung 3.1: Berichterstattung der NOZ über schulpolitische Themen



Aus dieser Darstellung ist zu ersehen, daß die NOZ über einen langen Zeitraum relativ kontinuierlich und ausführlich über die untersuchten bildungspolitischen Themenbereiche berichtet hat.[17)] Die Berichterstattung verdichtete sich bis zu einer nahezu täglichen Berichterstattung, als lokal- und landespolitische Entschei-

dungen anstanden. Die Berichterstattung verlief parallel zu der aktuellen schulpolitischen Entwicklung, was besonders deutlich an dem Hochschnellen der Berichterstattung im Jahre 1974 zu sehen ist, wo im Juni kurz vor der Landtagswahl das neue niedersächsische Schulgesetz verabschiedet wurde und kurz danach die Fortschreibund des Schulentwicklungsplanes in der Stadt Osnabrück dem Rat zur Entscheidung vorlag. Gleiches gilt für das Jahr 1975, wo kurz vor dem Einführungstermin noch einmal eine Steigerung der Berichterstattung zu beobachten ist.

Von den insgesamt 594 Artikeln, die ausgewertet wurden, verteilten sich die einzelnen Themenbereiche wie folgt:

Tabelle 3.2: Verteilung der NOZ-Artikel auf Themenbereiche

Jahr / Thema	1972 - 1975	
	in %	absolut
Schulgesetzgebung	33,6	202
Schulentwicklungsplan	18,3	109
Orientierungsstufe	47,9	285

Die einzelnen Themenbereiche verteilen sich auf die erschienenen Artikel in den jeweiligen Jahren wie folgt:

Tabelle 3.3: Verteilung der NOZ-Artikel auf Themenbereiche (in %)

Jahr / Thema	1972	1973	1974	1975	72-75	absolut
Schulgesetzgebung	3	32	59	6	100	200
Schulentwicklungsplan	24	21	47	8	100	109
Orientierungsstufe	15	19	20	46	100	285

Daraus ergibt sich, daß die Berichterstattung bei allen drei Themenbereichen zunimmt, bei Schulentwicklungsplan und niedersächsisches Schulgesetz allerdings nur bis 1974.

Aus diesen kurzen Tabellen sind deutliche Schwerpunkte in der schulpolitischen Berichterstattung der NOZ ersichtlich:

1972: Orientierungsstufe und Osnabrücker Schulentwicklungsplan

1973: niedersächs. Schulgesetz und Orientierungsstufe

1974: niedersächs. Schulgesetz und Orientierungsstufe

1975: überwiegend Orientierungsstufe

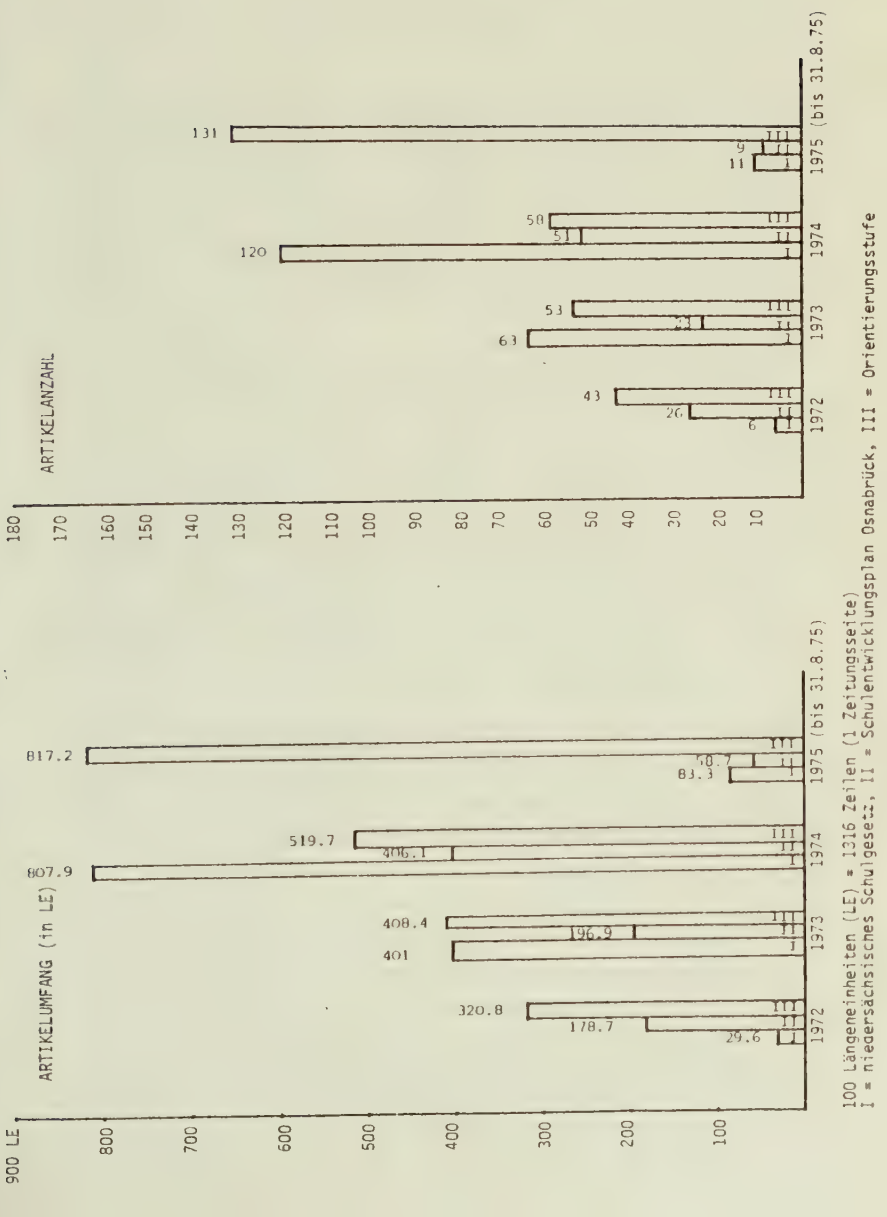
Die bereits sehr früh einsetzende Diskussion um die Orientierungsstufe spiegelt sich in der Presseberichterstattung wieder. Wenn auch zu diesem frühen Zeitpunkt die kommunalpolitische Bedeutung der Orientierungsstufe erst am Anfang ihrer späteren wesentlich zentraleren Bedeutung stand, so ist doch schon der hohe Stellenwert dieser Schulreformmaßnahmen zu einem relativ frühen Zeitpunkt sichtbar. Auch für die folgenden Jahre hat die Orientierungsstufe in der Berichterstattung der NOZ zentralen Stellenwert, wenn auch 1974 und 1975 vorübergehend in die Diskussion um das Schulgesetz eingebunden. Durch die politischen Ereignisse im Sommer 1974 (Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes, Landtagswahl, Verabschiedung der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes im Rat der Stadt) stellt sich dieses Jahr als schulpolitisch besonders brisant dar, was sich auch in der Berichterstattung ausdrückt. In diesem Jahr erschienen 60 % aller im Untersuchungszeitraum veröffentlichten Artikel zum Schulgesetz, fast 50 % der Artikel zum Schulentwicklungsplan, aber lediglich 20 % zur Orientierungsstufe. Erst im Jahre 1975, nachdem die politischen Entscheidungen gefallen waren, die für die Orientierungsstufe materielle Absicherung bedeuteten, wurde die Orientierungsstufe zentrales schulpolitisches Thema in Osnabrück.

Daß das Schulgesetz dabei für die kommunale Schulentwicklungsplanung wesentliche Bedeutung erlangte, wird auch in der lokalen Berichterstattung deutlich. 1974 wurden im Lokalteil der NOZ 25 % aller zum niedersächsischen Schulgesetz erschienenen Artikel veröffentlicht. Für den gesamten Untersuchungszeitraum entfielen auf den Lokalteil 37,5 % aller Artikel zum niedersächsischen Schulgesetz, 91,7 % aller Artikel zum Schulentwicklungsplan und 42,1 % aller Artikel zur Orientierungsstufe. Kann man auch nicht daraus schließen, daß ausschließlich der Schulentwicklungsplan in der kommunalen Diskussion Bedeutung gehabt habe, so kommt ihm doch eine

bestimmte zentrale Funktion zu. Diese sehr umfassende Diskussion im Lokalteil hat dazu beigetragen, daß über den Schulentwicklungsplan, wobei die Orientierungsstufe immer partizipierte, vielfältige Informationen der Osnabrücker Bevölkerung gegeben wurden. Darüber hinaus zeigt sich auch, daß die Orientierungsstufe eben auch als landespolitisches Problem gesehen wurde und von daher eine überregionale Bedeutung erlangt.

Ohne im einzelnen darauf eingehen zu wollen, soll hier zur Verdeutlichung eine kurze grafische Gesamtdarstellung (Abbildung 3.2) über den Untersuchungszeitraum erfolgen, um im Vergleich zwischen absoluten Zahlen der zu den einzelnen Themenbereichen veröffentlichten Artikel und deren Zeilenumfang deutlich zu machen, daß sich die NOZ ziemlich strikt daran orientiert hat, dem jeweiligen Gegenstand in der Berichterstattung gerecht zu werden. Von diesen rein äußerlichen Strukturmerkmalen her scheidet eine einseitige Bevorzugung bestimmter Gegenstandsbereiche durch die NOZ aus. Für die Aussagekraft der Berichterstattung bedeutet dies, daß die "syntaktische Zeichenfunktion" (= Anzahl der Artikel) und die "Signalfunktion des Aussagenganzen" (= Umfang der Artikel) keine entscheidenden Abweichungen aufweisen.

Abbildung 3:2



100 Längeneinheiten (LE) = 1216 Zeilen (1 Zeitungsseite)
I = niedersächsisches Schulgesetz, II = Schulentwicklungsplan Osnabrück, III = Orientierungsstufe

3.3 Teilhabe am kommunalen Machtsystem als Zugangsvoraussetzung zur öffentlichen Kommunikation

Kam es im vorausgegangenen Kapitel darauf an, die "Dichte" der Berichterstattung zu ermitteln, so fragt dieses Kapitel nach der Funktion der NOZ im kommunalpolitischen Prozeß und auch nach dem Zugang zur öffentlichen Kommunikation. Die ermittelten Gruppen gehen aus den nachfolgenden Tabellen hervor. Für die Darstellung wurden bestimmte Bezugsebenen festgehalten, die differenziertere Aussagen zuließen. Eine Aufteilung nach Jahren war nicht von Bedeutung, da die in dieser schulpolitischen Auseinandersetzung involvierten Gruppen sich stets zu der jeweils aktuellen Lage artikulierten.

Die Gesamtzahl aller Artikel zu den drei Themenbereichen wurde den einzelnen Gruppen zugeordnet, um danach festzustellen

- wie sich die Artikel prozentual auf die einzelnen Gruppen verteilen (Tabelle 3.4),
- wie sich die Artikel zu den einzelnen Themenbereichen auf die Gruppen verteilen (Tabelle 3.5),
- wie sich die Artikel, in denen über die einzelnen Gruppen berichtet wurde, auf die Themenbereiche verteilen (Tabelle 3.6).

Der größte Anteil aller ausgewerteten Artikel (s. Tabelle 3.4) entfiel auf den Bereich "keine Zuordnung". Dahinter verbirgt sich eine lebhafte Diskussion im Landkreis um die Einführung der Orientierungsstufe. Im Landkreis wurde mit der Einführung der Orientierungsstufe in einigen Gemeinden bereits sehr viel früher begonnen, ehe die restlichen Gemeinden dann zusammen mit der Stadt die Orientierungsstufe einführten. Dabei spielte die Diskussion um den Beschulungsort eine Rolle, da viele Eltern ihre Kinder in der Stadt beschulen lassen wollten und insofern auch an der Entwicklung in der Stadt interessiert waren. Auch der Kreistag hat sich sehr früh mit den Fragen der Abstimmung mit der Stadt befaßt, so daß auch von daher eine relativ intensive Diskussion geführt wurde. Inhaltliche Auswirkungen der früher einsetzenden Orientierungsstufen-Diskussion vom Landkreis auf die innerstädtische Diskussion wurde von dem von uns interviewten Lokalredakteur verneint,[18] aber sehr wohl wurde sorgsam die Entwicklung im Landkreis in der Stadt registriert,[19] da ja ihre Planungen insofern davon berührt waren, daß nur bei gleichzeitiger Einführung der Orientierungsstufe im

Tabelle 3.4: Gruppen im Spiegel der NOZ

Gruppe	Artikel in %
CDU	18
SPD	15
FDP	1
Lehrerverbände	5
Lehrergewerkschaft	7
katholische Amtskirche	1
katholische Vereine	1
Rat und Ausschüsse der Stadt Osnabrück	4
Administration: Staat und Kommune	15
Schulelternräte Gymn.	5
Schulelternräte GS/HS/RS	4
Stadtelternrat Osnabrück	1
Landeselternrat Niedersachsen	2
keine Zuordnung	21
Insgesamt	100

Tabelle 3.5: Anteil der Gruppen an der Berichterstattung zu einzelnen Themenbereichen (in %)

Gruppe \ Objekt	Schulgesetzgebung	SEP	OS
CDU	20	16	17
SPD	20	14	13
FDP	3	1	0
Lehrerverbände	8	6	4
Lehrergewerkschaft	8	1	8
kathol. Amtskirche	0	2	2
kathol. Vereine	1	2	1
Rat/Ausschüsse der Stadt	0	15	3
Administration	10	11	20
Schulelternräte Gymn.	8	8	3
Schulelternräte GS/HS/RS	1	6	5
Stadtelternrat Osnabrück	1	0	2
Landeselternrat Nieders.	4	0	1
keine Zuordnung	10	26	35
insgesamt	100	100	100

Tabelle 3.6: Verteilung der auf einzelne Gruppen entfallenen Artikel nach Themenbereichen (in %)

Gruppe \ Objekt	Schulgesetzgebung	SEP	OS	Insgesamt
CDU	37	16	47	100
SPD	43	17	40	100
FDP	86	14	0	100
Lehrerverbände	47	19	34	100
Lehrergewerkschaft	41	3	56	100
kathol. Amtskirche	0	33	67	100
kathol. Vereine	33	33	33	100
Rat/Ausschüsse der Stadt	0	64	36	100
Administration	22	13	65	100
Schulelternräte Gymn.	48	26	26	100
Schulelternräte GS/HS/RS	9	26	65	100
Stadtelternrat Osnabrück	13	0	88	100
Landeselternrat Nieders.	78	0	22	100
keine Zuordnung	14	19	66	100

Landkreis die Zahl der nach Osnabrück pendelnden Schüler kalkulierbar blieb. Der Schwerpunkt der innerstädtischen Diskussion war bei den großen Parteien und bei der Verwaltung (kommunal und staatlich) angesiedelt. Bei den Parteien dominierte leicht die CDU. Rechnet man aber die Verwaltung (gemeint sind hier das Kultusdezernat der Stadt Osnabrück und die Schulabteilung des Regierungspräsidenten Osnabrück) zu den Befürwortern der Reform, dann dominieren in der Presseberichterstattung eindeutig diejenigen Gruppen, die sich für die Einführung der Orientierungsstufe ausgesprochen haben bzw. sie qua politischem Auftrag durchführen mußten, und, wie an anderer Stelle noch gezeigt wird, dies auch durchführen wollten.

Man gewinnt ein differenzierteres Bild der Berichterstattung, wenn man die zu einem der drei Themenbereiche insgesamt erschienenen Artikel auf die Gruppen verteilt (Tabelle
Dabei dominieren die beiden großen Parteien bei der Auseinandersetzung um die Schulgesetzgebung. Der Rat und die Ausschüsse der Stadt fanden ein deutlich gegenüber den anderen Themenbereichen abgesetztes Presseecho im Zusammenhang mit dem Schulentwicklungsplan, während die Administration sich schwerpunktmäßig im Zusammenhang mit der Einführung der Orientierungsstufe repräsentiert fand. Hier war sie diejenige Gruppe, die am häufigsten in der Presse vertreten war, gefolgt von der CDU und der SPD, wenn man einmal von der Landkreisberichterstattung absieht. Nur die GEW hatte bei dieser Auseinandersetzung pressemäßig noch eine gewisse Bedeutung. Beim Schulgesetz heben sich noch die Lehrerverbände (incl. GEW) und die Lehrergewerkschaft sowie die Administration und die Elternräte der Gymnasien heraus.

Aus Tabelle 3.6 läßt sich ablesen, welche Schwerpunkte innerhalb der einzelnen Gruppierungen gesetzt wurden. So haben sich die Parteien, innerhalb der auf sie entfallenden Artikel überwiegend bei der Berichterstattung über das Schulgesetz hervorgetan. Die FDP hat hier, also mehr in der landespolitischen Auseinandersetzung, ihr eigentliches Gewicht. Die CDU hat sich allerdings dann noch einmal recht stark bei der Einführung der Orientierungsstufe dargestellt. Die Gewichtung innerhalb der anderen Gruppen bei der Auseinandersetzung um die Orientierungsstufe zeigt, daß der Stadtelternrat, die katholische Kirche, die Administration und auch noch die GEW

dort ihre Schwerpunkte gesetzt haben. Der Rat hingegen hat den Schwerpunkt seiner öffentlichen Diskussion verständlicherweise auf den Schulentwicklungsplan gelegt, während beim Schulgesetz neben den Parteien vor allem der Landeselternrat und die Elternräte der Gymnasien mit einem relativ hohen Anteil von 48 % aller auf sie entfallenden Beiträge vertreten waren.

Der Zugang zur öffentlichen Kommunikation fand fast ausschließlich über organisierte soziale Substrate statt. Die entscheidenden Gruppen in der politischen Auseinandersetzung und auch, was ihren Zugang zur öffentlichen Kommunikation betrifft, waren CDU und SPD. Darüber hinaus hatte vor allem die Administration dominanten Anteil am Zugang zur öffentlichen Kommunikation, erst danach folgen mit relativ weitem Abstand die anderen organisierten Gruppen. Die katholische Kirche hat einen unerwartet geringen Anteil an der öffentlichen Kommunikation gehabt. Dies hing u.a. mit der zurückhaltenden Pressepolitik des Bistums zusammen.[20)]

Es hat sich im Verlauf der Untersuchung auch in Osnabrück bestätigt, daß der Zugang zur öffentlichen Kommunikation und damit die Chance, seine Bedürfnisse artikulieren zu können, fast ausschließlich über jene bereits erwähnten organisierten sozialen Substrate vollzog. Hinzu kam, daß sich dieser Zugang an den lokalen Machtverhältnissen orientierte, d.h. daß diejenigen Gruppen überwiegend den Zugang hatten, die ohnehin am Machtsystem partizipierten. Diejenigen, die am schlechtesten organisiert waren, hatten auch den schlechtesten Zugang, nämlich die Eltern der Haupt- und Realschulen. Diejenigen, die sich mehrheitlich positiv zur Orientierungsstufe geäußert hatten,[21)] hatten bei der öffentlichen Auseinandersetzung im Vorfeld der Einführung nur eine geringe Chance, sich auch öffentlich äußern zu können. So hatte es über lange Strecken der öffentlichen Auseinandersetzung den Anschein, als seien die Interessen der Gymnasialeltern die Elterninteressen schlechthin. Eine "kompensierende kommunikative Privilegierung", wie sie für die Eltern der Grund-, Haupt- und Realschulen in der Diskussion um die Einführung der Orientierungsstufe notwendig gewesen wäre, fand nicht statt. Sie wurde auch von der NOZ selbst nicht hergestellt, wenn man auch nicht sagen kann, diese Möglichkeit sei bewußt verwehrt worden. Dennoch fand diese kompensierende Funktion durch andere Gruppen statt, die we-

sentliche Faktoren des kommunalen Machtsystems darstellten, sich für diese Gruppe einsetzten und somit indirekt den Zugang zur öffentlichen Kommunikation herstellte.[22] Dies kann aber sicher nicht als Regelfall angesehen werden. Ob bei einer anderen politischen Konstellation in Osnabrück die NOZ von sich aus diesen Gruppen den Zugang verschafft hätte, muß offen bleiben. Ein solchermaßen verborgen gebliebenes Innovationspotential blieb in der öffentlichen Auseinandersetzung weitgehend unberücksichtigt. Es kann aber angenommen werden, daß es auf dem Wege der indirekten Teilnahme an der öffentlichen Kommunikation durch die Unterstützung reformorientierter Gruppen letztlich seine Zustimmung zum Reformobjekt gab. Insofern hat die intensive und sehr ausführliche Darstellung des Reformprozesses, wenn auch nicht auf einer sehr konkreten Informationsbasis als vielmehr auf eher pragmatischer Zustimmungsbasis, sicherlich dazu beigetragen, Widerstände abzubauen bzw. zu neutralisieren und Zustimmung zu erwirken.

Die Beschränkung des Zugangs zur öffentlichen Kommunikation für ausschließlich organisierte Gruppen und innerhalb dieser vor allem für die ohnehin stark vertretenen politischen Gruppen läßt die Vermutung zu, daß die inhaltlichen oder gar planerischen Aussagen zur Orientierungsstufe sich relativ gering in der NOZ niedergeschlagen haben.
Von den Artikeln, die überhaupt konkrete Aussagen zum Thema Orientierungsstufe enthielten (insgesamt 228), bezogen sich allein 80 % auf Einzelthemen, ohne inhaltliche Bereiche der Orientierungsstufe zu tangieren. Es ist zu vermuten, und die konkrete Prozeßbeschreibung verstärkt diesen Eindruck, daß die zu Wort gekommenen Gruppen genau dazu wenig zu sagen hatten.[23]

Tabelle 3.7: Anzahl der Einzelthemen an den Artikeln mit inhaltlichem Bezug zur OS

Thema	prozentualer Anteil an Artikeln
Standort der OS	41
Schulraumsituation an der OS	18
Lehrerversorgung an der OS	19
Fächer an der OS	8
Schulbücher für die OS	7
Formen der Leistungsmessung in der OS	1
Schülerbeobachtungsbögen in der OS	1
Übergangsmöglichkeiten nach der 6. Klasse	3
Sonstiges	2
Insgesamt	100

4. Kommunale Gruppen und ihre Einflußträger

Bei der Presseauswertung wurden diejenigen Gruppen ermittelt, die den Zugang zur öffentlichen Kommunikation hatten. In diesem Untersuchungsabschnitt geht es darum, die Bedeutung dieser Gruppen festzustellen, und zwar mit Hilfe der Einschätzung durch kommunale Einflußträger. Dies diente der Oberprüfung der Richtigkeit der durch die Presseauswertung ermittelten Gruppen, die am kommunalen Machtsystem partizipieren. Die Ermittlung der lokalen Einflußträger, die in die Untersuchung mit einbezogen werden mußten, da sie in wichtigen Funktionen am Reformprozeß beteiligt waren und bestimmte gesellschaftliche Kräfte repräsentierten, konnten zwar unmittelbar mit Namen und Funktion der NOZ entnommen werden, es konnten aber weder für die ermittelten Personen, noch für die von ihnen repräsentierten Gruppen bestimmte Gewichtungen dadurch dargestellt werden. Dies erfolgte mittels des aus der amerikanischen Community-Power-Forschung bekannten Reputationsverfahrens.[1] Trotz seiner methodischen Problematik hat es sich, so auch im Rahmen der hier vorgelegten Fragestellung, als brauchbares Untersuchungsinstrument erwiesen. Einige Vorbemerkungen erscheinen dennoch notwendig:

- Die Untersuchung des kommunalpolitischen Prozesses beschränkt sich auf den schulpolitischen Bereich. Mit Ausnahme der politischen Entscheidungsebene, wo die ermittelte Reputation über den engeren Schulbereich hinausgeht, können wir die für die einzelnen Gruppen und Personen ermittelte Reputation auch nur diesen zumessen.

- Die in das Reputationsverfahren einbezogenen Personen wurden ausschließlich über die Presse ermittelt. Dies schien legitim, nachdem bei der Presseanalyse ermittelt wurde, daß sowieso nur die ohnehin am Machtsystem partizipierenden Gruppen Zugang zur öffentlichen Kommunikation hatten. Es galt also nun, den engeren Kern der wichtigsten Vertreter dieser Gruppen herauszufinden.

- Auch für die am Reformprozeß beteiligten Gruppen haben wir ein Reputationsverfahren durchgeführt und dabei die Reputation dieser Gruppen von den ermittelten Personen feststellen lassen.

Aus dem auswertbaren Rücklauf[2)] ergab sich sowohl für die Personen als auch für die Gruppen eine Rangliste, die die Häufigkeitsverteilung der Gesamtnennungen auf die einzelnen Personen bzw. Gruppen absolut und prozentual (bezogen auf die maximal möglichen 48 Nennungen) wiedergibt. Ordnungskriterium dieser Ranglisten war also die Bedeutungszumessung (BZ: absolute Nennungen in % der zurückgekommenen Listen) für Personen und Gruppen durch die angeschriebenen Personen. Wir haben die Wiedergabe beider Listen bei BZ = 25 % abgebrochen, da auf die Personen bzw. Gruppen unterhalb dieses BZ-Wertes nur noch Nennungen in geringem Umfang entfielen.

Vergleicht man die auf den Ranglisten (Tabellen 4.1 und 4.2) oberhalb der 25 %-Grenze vertretenen Gruppen, so fällt auf, daß fast alle Gruppen auch personell vertreten sind. Lediglich für folgende Gruppen gibt es keine unmittelbare personelle Entsprechung:

- Philologenverband Osnabrück (Rangplatz 11)
- FDP-Gruppe im Rat der Stadt (Rangplatz 12)
- GEW-Kreisverband (Rangplatz 13)
- FDP-Kreisverband (Rangplatz 19)
- Elternräte der Osnabrücker Gymnasien (Rangplatz 20)

Die fehlende Übereinstimmung zwischen der Bedeutungszumessung für Gruppen und Personen läßt sich in diesen fünf Fällen unterschiedlich erklären: Im Falle des Philologenverbandes, dessen Vertreter eine Bedeutungszumessung von nur 20,8 % erreichte, kann aus der Abweichung geschlossen werden, daß dieser Verband zwar als Verband für einflußreich gehalten wurde, daß er aber in den Augen der von uns angeschriebenen Schlüsselpersonen über keinen öffentlich herausragenden Repräsentanten verfügte.
Im Falle der FDP-Ratsgruppe (ihr Vertreter auf der Personenliste erhielt eine Bedeutungszumessung von 10,4 %) und des FDP-Kreisverbandes wiederholt sich die schon bei der Presseauswertung festgestellte schwache Repräsentanz. Erklärend kann hier darauf verwiesen werden, daß der von der FDP gestellte Kulturdezernent auf der Personenliste den 1. Rangplatz einnahm und in den Augen der Öffentlichkeit wie auch der Schlüsselpersonen als der eigentliche "Sprecher" der FDP angesehen worden sein mag. Wieweit seine Tätigkeit aber tatsächlich mit seiner Partei, der FDP, in Verbindung gesehen wurde, muß unklar bleiben - gerade auch angesichts der schwachen FDP-Repräsentanz in

der NOZ. Die fehlende personelle Vertretung des GEW-Kreisverbandes läßt sich wohl damit erklären, daß den Befragten die - für den Einführungsprozeß der Orientierungsstufe in Osnabrück doch nicht so wesentliche - Unterscheidung zwischen GEW-Kreisverband und GEW-Regionalverband Osnabrück nicht deutlich war - der Vorsitzende des Regionalverbandes, der als Leiter der Kooperativen Gesamtschule ohnehin stark in die öffentliche Diskussion involviert war, erhielt immerhin den Rangplatz 7. Seine Funktion in der GEW wird den Befragten, auch wenn sie auf unserer Personenliste nicht verzeich-

Tabelle 4.1: Rangliste der im Reputationsverfahren genannten Personen

Rangplatz	Personen	Nennungen absolut	Bedeutungszumessung in %
1	Kulturdezernent, FDP	36	75
2	Oberbürgermeister, SPD	35	72.9
3	Leiter der Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung im Kulturdezernat, SPD	35	72.9
4	Vorsitzender des Schulausschusses des Rates und Mitglied des Rates, CDU	29	60.4
5	Leiter des Schulverwaltungsamtes, CDU.	28	58.3
6	Mitglied des Rates (weibl.) und MdL, CDU	27	56.2
7	Oberstudiendirektor und Leiter der kooperativen Gesamtschule Schinkel, SPD	25	52.0
8	Stellv. Vorsitzender des Schulausschusses und Mitglied des Rates, SPD	23	47.9
9	Oberstadtdirektor, CDU	22	45.8
10	Kreisvorsitzender der CDU u. Mitglied des Rates	22	45.8
11	Bürgermeister, SPD	21	43.7
12	Mitglied des Rates (weibl.), SPD	21	43.7
13	Schuldezernent beim Regierungspräsidenten	21	43.7
14	Mitglied des Rates u. SPD-Fraktionsvorsitzender	19	39.5
15	Schulrat	19	39.5
16	Landeselternratsvorsitzender, CDU	19	39.5
17	Regierungsvizepräsident Osnabrück	18	37.5
18	Mitglied des Landtages, SPD	18	37.5
19	Stellv. Stadtelternratsvorsitzende (bis Herbst 1974), danach bis Febr. 1975 Stadtelternratsvors.	17	35.4
20	Vorsitzender des Arbeitskreises Schulreform der SPD - Osnabrück	16	33.3
21	Vorsitzende des Arbeitskreises Schule der CDU - Osnabrück	16	33.3
22	Mitglied des Rates, CDU	15	31.2
23	Schulrat im Kirchendienst (i.k.), CDU	14	29.1
24	Domkapitular in Osnabrück	14	29.1
25	GEW - Bezirksvorsitzender	13	27.0
26	Mitglied des Rates, CDU	12	25.0
	insgesamt	555	--

net war, bekannt gewesen sein. Daß die Elternräte der Osnabrücker Gymnasien auf der Personenliste als solche nicht vertreten sind, liegt vorwiegend an der Verflechtung der Funktion der gymnasialen Elternvertreter mit anderen Funktionen: Eltern aus dieser Gruppe finden sich durchaus auf der Personenliste - als Verbandsvertreter, als Vertreter anderer Gruppen und in weiteren Funktionen. (Auf diesen Aspekt der Verflechtung wird noch eingegangen.)

Tabelle 4.2: Rangliste der im Reputationsverfahren genannten Gruppen

Rangplatz	Gruppen	Nennungen absolut	Bedeutungszumessung in %
1	SPD - Ratsfraktion	36	75
2	Kulturdezernat	36	75
3	Stadtelternrat	36	75
4	Schulausschuß der Stadt Osnabrück	34	70.8
5	Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung	32	66.6
6	CDU - Ratsfraktion	27	56.2
7	SPD-Unterbezirk Osnabrück Stadt	27	56.2
8	GEW - Regionalverband Osnabrück	25	52.0
9	Bischöfliches Seelsorgeamt	24	50.0
10	Arbeitskreis Schule der SPD - Osnabrück	23	47.9
11	Philologenverband Bezirk Osnabrück	22	45.8
12	FDP-Gruppe im Rat	20	41.6
13	GEW - Kreisverband	19	39.5
14	Arbeitskreis Bildung und Ausbildung der CDU - Osnabrück	19	39.5
15	CDU - Kreisverband Osnabrück	18	37.5
16	Schulverwaltungsamt	18	37.5
17	Landeselternrat	17	35.4
18	Arbeitskreis Schulreform der SPD	15	31.2
19	FDP - Kreisverband Osnabrück	13	27.0
20	Elternräte der Osnabrücker Gymnasien	13	27.0
21	Arbeitskreis Schule der CDU - Osnabrück	12	25.0
	Insgesamt	486	--

Es gab nun aber nicht nur Gruppen, die keine personelle Entsprechung hatten, sondern auch Personen, die offenbar als Einzelperson höher eingeschätzt wurden als die Gruppe, der sie angehörten. Diese Personen waren der Oberstadtdirektor der Stadt Osnabrück und zwei Vertreter der Schulaufsichtsbehörde (Regierungspräsident). Beide, sowohl der Oberstadtdirektor als Leiter der Gesamtverwaltung der Stadt Osnabrück als auch die Vertreter der Schulaufsichtsbehörde, haben wichtige Funktionen während des Einführungsprozesses der Orientierungsstufe wahrgenommen.

Bei den weiteren Interpretationen der bisher ermittelten Ergebnisse wurden folgende Gesichtspunkte beachtet:
Wie verhält sich in Anbetracht der Ergebnisse des Reputationsverfahrens die Bedeutung von Personen und Gruppen zueinander? Erscheinen Gruppen oder Personen als gewichtiger und entsprechen sich die Bedeutung von Gruppen und Personen, sobald man letztere ihren jeweiligen Gruppen zuordnet? Weist das Reputationsverfahren ein anderes Bild über die Beteiligung der Gruppen am Einführungsprozeß auf als die Presseauswertung und wenn ja, in welchen Punkten? Verschiebt sich gar das Bild der bisher ermittelten kommunalen Machtstruktur noch einmal gegenüber Presseauswertung und Reputationsverfahren, wenn die Verflechtung von Gruppen aufgrund von Mehrfachfunktionen lokaler Entscheidungsträger analysiert wird?

Tabelle 4.2 enthält die wichtigsten kommunal- und bildungspolitischen Gruppen der Stadt Osnabrück.[3] Diese, aber auch die in Tabelle 4.1 erfaßten Personen, lassen sich drei Prozeßebenen[4] zuordnen (soweit sie oberhalb der BZ von 25 % lagen):

- der politischen Entscheidungsebene
- der administrativen Ebene
- der Ebene außerhalb des politisch-administrativen Systems (PAS)

Danach wurde (vgl. Tabelle 4.3) die Zahl der Nennungen für die Personen und Gruppen gesondert ermittelt, die auf diese drei Ebenen entfielen, und untereinander verglichen. Dabei ergab sich im einzelnen: Jeweils etwa die Hälfte aller Nennungen für Personen und Gruppen entfielen auf die politische Entscheidungsebene. Auf dieser Ebene gibt es keinen gewichtigen Unterschied zwischen der Bedeutungszumessung für Personen und Gruppen. Anders - und dies ist bemerkenswert - auf der administrativen Ebene: 33 % aller Nennungen im Reputationsverfahren entfielen auf dieser Ebene auf Personen, nur 18 % auf Gruppen. Dieses Ergebnis, das dem Klischee von der anonym handelnden Verwaltung entgegensteht, spricht dafür, daß einzelne Mitglieder der kommunalen und staatlichen Verwaltung in den Augen der lokalen Einflußträger persönlich einen hohen Anteil am Einführungsprozeß hatten - eine Bestätigung übrigens des Raumes, den die Administration in der Presseberichterstattung einnahm. Umgekehrt verhält es sich dann bei den außerhalb des politisch-admi-

nistrativen Systems (PAS) stehenden Personen: Hier werden die Personen deutlich niedriger eingestuft (18 % der Nennungen) als die Gruppen mit 32 % der Nennungen. Auf diese Beobachtung wird noch einmal eingegangen werden, wenn es um die Verflechtung zwischen einzelnen Gruppen durch Mehrfachfunktionen von Personen geht. Dann wird sich zeigen, daß Mitglieder der Gruppen außerhalb der PAS häufiger zugleich Funktionen in den beiden Ebenen des PAS wahrnehmen.

Tabelle 4.3: Bedeutungszumessung für Personen und Gruppen im Vergleich

		Personen		Gruppen	
		absolut	in %	absolut	in %
Politisch-administratives System	Politische Entscheidungsebene	13	49	11	50
	Administrative Ebene	7	33	3	18
außerhalb des politisch-administrativen Systems		6	18	7	32
Insgesamt		26	100	21	100

Die an diesen Komplex anschließende und weitergehende Frage war, ob die Bedeutungszumessung für Personen einerseits und Gruppen andererseits politisch gleichgerichtet war. Wir verglichen zur Beantwortung dieser Frage die Rangplätze, die im Reputationsverfahren Gruppen und Personen erhalten hatten. Um eine solche Vergleichbarkeit herzustellen, ordneten wir die aufgeführten Personen ihren Gruppen zu und zählten dann alle Nennungen von Personen, die z.B. deutlich und überwiegend als SPD-Mitglieder aufgetreten waren, um den Anteil an den Gesamtnennungen mit dem entsprechenden Wert der Organisation SPD zu vergleichen. Dabei ergab sich (vgl. Tabelle 4.4, Reputationsverfahren), daß die ersten fünf Rangplätze völlig übereinstimmten. Die Abweichungen unterhalb dieser ersten Rangplätze sind geringfügig und im wesentlichen schon im Vorhergehenden erklärt. Bei der geringen Bedeutungszumessung

für die FDP ist auch hier wieder zu beachten, daß der von dieser Partei gestellte Dezernent der Administration zugerechnet ist.

Vergleicht man nun die Ergebnisse der Presseauswertung mit denen des Reputationsverfahrens (ebenfalls Tabelle 4.4), so fallen einige Unterschiede auf: Zwar finden sich auf den ersten vier Rangplätzen wieder die gleichen Gruppen, doch in geänderter Reihenfolge: Das Gewicht der CDU erscheint im Spiegel der Presse gewichtiger - sie rangiert vor SPD und Verwaltung. Ebenfalls fällt auf, daß die FDP - auch hier besteht wieder die Frage der Zuordnung des Dezernenten zu Verwaltung oder FDP - im Spiegel der Presse unter "ferner liefen" auftaucht, deutlich geringer bewertet als im Reputationsverfahren. Ein weiterer, wichtig erscheinender Unterschied liegt im Gewicht der Elternvertretungen. In der NOZ haben die Elternvertretungen der Gymnasien mit 6 % den Rangplatz 6, im Reputationsverfahren (Gruppen) mit 3 % den Rangplatz 11. Gleichsam kompensierend erscheinen in der NOZ auf Rangplatz 8 mit 5 % Elternvertreter von Grund-, Haupt- und Realschule, eine Gruppe, die im Reputationsverfahren gar nicht mehr mit Gewicht auftaucht. Die Unterschiede zwischen den Ergebnissen der Presseauswertung und des Reputationsverfahrens scheinen demnach - bei aller Vorsicht -

Tabelle 4.4: Ranglisten der Bedeutungszumessung (in %) im Vergleich

Rangplatz	Presseauswertung[1]	Reputationsverfahren	
		Gruppen	Gruppen
1	CDU - 23 %	SPD - 21 %	SPD - 28 %
2	SPD - 20 %	Administration - 17 %	Administration - 26 %
3	Administration - 18 %	CDU - 16 %	CDU - 22
4	GEW - 9 %	GEW - 9 %	GEW - 7 %
5	Lehrerverbände - 8 %	FDP - 7 %	FDP - 6 %
6	Elternvertreter der Gymnasien - 6 %	Stadtelternrat - 7 %	Kath. Kirche - 5 %
7	Rat u. Ausschüsse - 7 %	Schulausschuß - 7 %	Stadtelternrat - 3 %
8	Elternvertreter von Grund-, Haupt- u. Realschule - 5 %	Lehrerverbände - 5 %	Landeselternrat - 3 %
9	Kath. Kirche - 2 %	Kath. Kirche - 5 %	----
10	FDP - 1 %	Landeselternrat - 3 %	----
11	Stadtelternrat - 1 %	Elternvertreter der Gymnasien - 3 %	----
12	Landeselternrat - 1 %	----	----

1) Die Rubrik 'keine Zuordnung' wurde hier herausgerechnet.

darin zu liegen, daß im Spiegel der Presse die CDU einerseits und Elterngruppen andererseits stärker als im Urteil kommunaler Schlüsselpersonen erscheinen.

4.1 Funktionsverflechtung lokaler Einflußträger

Das bisherige Bild der Bedeutung, die einzelnen Gruppen und Personen für den Einführungsprozeß der Orientierungsstufe in Osnabrück zugemessen wurde, wäre unvollständig, wenn nicht auf die schon mehrfach angesprochene Verflechtung einzelner Interessengruppen durch Mehrfachfunktionen einzelner Personen eingegangen würde. Abbildung 4.1 zeigt diese Verflechtung zunächst schematisch. Aus ihr geht hervor, wie im Einzelfall Funktionsebenen (Zeilen) und Funktionsinhaber (Spalten) zugeordnet sind. Die Lesart dieser Matrix verdeutlichen am besten zwei Beispiele: So ergibt die Zeilen-Lesart, daß auf der politischen Entscheidungsebene die FDP z.B. durch ein Ratsmitglied und durch den Kulturdezernenten vertreten ist; die Spalten-Lesart ergibt etwa für eben dieses Ratsmitglied, daß es Mitglied einer der Einzelgewerkschaften im DGB ist. In diese Matrix wurden die Funktionsebenen aufgenommen, die schon aus den vorhergehenden Passagen vertraut sind. Die Funktionsinhaber rekrutieren sich, mit Ausnahme des Lokalredakteurs, aus dem Kreis der im Reputationsverfahren ermittelten Schlüsselpersonen. Die Auswahl der insgesamt 19 lokalen Einflußträger erfolgte dabei nicht willkürlich: Ihre Einordnung in die Matrix der Osnabrücker Funktionsverflechtung sollte zum einen einen repräsentativen Ausschnitt dieser Verflechtung ergeben, zum anderen wurden mit ihnen Einzelinterviews durchgeführt. Die Auswahl erfolgte nach folgenden zwei Kriterien:

- Berücksichtigung der wichtigen Interessengruppen ("wichtig" gemessen an der Bedeutungszumessung) und
- Höhe der Bedeutungszumessung, wenn mehrere Personen einer Organisation im Reputationsverfahren ermittelt worden waren.

Die Anwendung dieser Kriterien führte dazu, daß einige Schlüsselpersonen mit einer Bedeutungszuweisung von weniger als 25 % hinzugenommen wurden, weil andernfalls die personelle Vertretung aller ermittelten Interessengruppen nicht gegeben gewesen wäre. Bevor nun die Ergebnisse der Verflechtungsanalyse zur wei-

Abbildung 4.2.1 Funktionsverflechtung in Osnabrück

Innerhalb des politisch-administrativen Systems	FUNKTIONSEBENEN	FUNKTIONSINHABER: Konf.	Funktion	Part.
Katholische Kirche	RAT/AUSSCHÜSSE	EV	Oberbürgermeister	SPD
Stadtkatholikenausschuss		Kath	Vorsitz. Schulausschuß	CDU
Philologenverband		Kath	stellv. Vors. Schulausschuß	SPD
CDU	SPD	-	Ratsmitglied u. Mdl.	CDU
Andere Gewerkschaften im DGB	CDU	Ohne	Ratsmitglied	FDP
Stadtelternrat	FDP	Kath	Oberstadtdirektor	CDU
Elternrat der Gymnasien /Verband der Elternräte an den Gymnasien	STAATLICHE SCHULAUFSICHT	Ohne	Kultusdezernent	FDP
Landeselternrat	BÜRO DES OBERSTADTDIREKTORS	EV.	Leiter AG SEP	SPD
	KULTUSDEZERNAT MIT SCHULAMT u. SCHULVERWALTUNGSAMT	Kath	Leiter Schulverw.Amt	CDU
		EV.	Schulrat	
		Kath	Schulrat i.K.	CDU
		Kath	Vors. AK Schule CDU	CDU
		-	Vors. AK Schulreform	SPD
		Kath	Bezirksvors. Phil. Verb.	CDU
		EV.	Vors. CEV Regionalverb.	SPD
		Kath	Lokalredakteur NOZ	SPD
		-	Vors. Stadtelternr.	-
		Kath	Elternrats-vors. Gymn.	-
		Kath	Vors. Landeselternrat	CDU

teren Verfeinerung des Bildes von der kommunalen Macht- und Einflußstruktur ausgewertet werden, sollen die 19 Schlüsselpersonen der Matrix (die Funktionsinhaber also) knapp vorgestellt werden, mit denen dann teilweise auch die Interviews durchgeführt wurden:

Der Kulturdezernent der Stadt Osnabrück, FDP (BZ 75 %):
Inwieweit das Dezernat (BZ 75 %) und der Dezernent hier synonym beurteilt wurden, mag dahingestellt bleiben. Das gesamte Dezernat und seine Mitarbeiter wurden von allen ausgewählten Personen (hinsichtlich der Bedeutung beim Einführungsprozeß) am höchsten eingeschätzt. Für die Beurteilung der Bedeutung des Dezernenten ist die Information wichtig, daß der damalige Kulturdezernent - heute Stadtdirektor von Göttingen - gleichzeitig stellvertretender Landesvorsitzender der FDP war und also auch auf diesem Wege Einfluß auf den Schulreformprozeß Niedersachsens nehmen konnte. Auch in der Stadt Osnabrück mußte diese Position von den beiden großen Parteien in Rechnung gestellt werden.

Der Oberbürgermeister der Stadt Osnabrück, SPD (BZ 72,9 %):
Als Angehöriger der SPD-Ratsfraktion (BZ 48 %) trat er im Rahmen der schulpolitischen Auseinandersetzung nicht so sehr in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Die Bedeutung, die ihm zugemessen wurde, erklärt sich nicht nur durch seine herausragende kommunalpolitische Stellung als Oberbürgermeister. Erklärend ist sicher auch, daß er lange Jahre Schulausschußvorsitzender der Stadt Osnabrück war. In diese Zeit fiel eine weitgehende Zusammenlegung der Klassen 5 bis 9 der katholischen Volksschulen mit den Gemeinschaftsschulen. Er hatte also Erfahrung bei der politischen Durchsetzung von Schulreformmaßnahmen. Darüber hinaus ist er Unterbezirksvorsitzender der SPD Osnabrück-Stadt und Bevollmächtigter der Ortsverwaltung Osnabrück der IG Metall.

Leiter der Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung, SPD (BZ 72,9 %):
Als der eigentliche "Macher" der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes hatte er als Leiter der Arbeitsgruppe (BZ 66,6 %) wesentlichen Anteil an der Schulentwicklungsplanung in Osnabrück. Enge Kontakte zur politischen Spitze der Stadt und des Regierungspräsidenten und gute Zusammenarbeit mit seinem Kulturdezernenten sowie breite Informationsarbeit gegenüber den Betroffenen und auch innerhalb der SPD erklären die hohe Bedeutungszumessung.

Der Vorsitzende des Schulausschusses des Rates der Stadt Osnabrück, CDU (BZ 60,4 %):
Der Schulausschuß (BZ 70,8 %) war sicherlich eines der wichtigsten Gremien in der Phase, in der dann die endgültige Entscheidung über die Einführung der Orientierungsphase fiel. Sein Vorsitzender war gleichzeitig Mitglied des Stadtkatholikenausschusses, über den er zusätzlich zu den Kontakten durch gleiche Parteizugehörigkeit gute Verbindungen zum Oberstadtdirektor hatte, der wiederum dem Landeskatholikenausschuß als führendes Mitglied angehörte. Dies ermöglichte Verbindungen zur katholischen Kirche in Osnabrück und auch zur katholischen Kirche in Niedersachsen. Auch war der Vorsitzende des Schulausschusses Lehrer am Gymnasium Carolinum, von woher sich Verbindungen zum Elternratsvorsitzenden des Carolinums ergaben, der gleichzeitig Landeselternratsvorsitzender war. Dieser gehörte als hinzugewähltes Mitglied dem Schulausschuß der Stadt Osnabrück an. Von daher ergaben sich ebenfalls Verbindungen zum Schulausschußvorsitzenden.

Der Leiter des Schulverwaltungsamtes, CDU (BZ 58,3 %):
Er betreute im Schulverwaltungsamt (BZ 37,5 %) zusammen mit dem Leiter der Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung und dem Kulturdezernenten den Einführungsprozeß und leitete einen wichtigen Teil der Informationsarbeit. Er hatte Verbindungen zur CDU und war am Gymnasium Carolinum in der Schulelternschaft vertreten.

Eine CDU-Ratsherrin (BZ 56,2 %):
Sie wurde von uns als Repräsentantin der CDU-Fraktion (BZ 56,2 %) ausgewählt -obwohl sie nicht Vorsitzende war-,da sie sich sehr stark in der Schulpolitik engagiert hatte. Als Mitglied des Landtags zählte sie wohl mit zu den engagiertesten Gegnern der niedersächsischen Schulreformpolitik, gerade auch der Osnabrücker Schulpolitik. Ihre Bedeutung kann noch dadurch untermauert werden, daß sie als Mitglied des CDU-Kreisverbandsvorstandes (BZ 37,5 %) im ständigen Kontakt zum damaligen kulturpolitischen Sprecher der CDU im Landtag stand, der ebenfalls Mitglied des Kreisverbandsvorstandes war und heute niedersächsischer Kultusminister ist.

Der Vorsitzende des GEW-Regionalverbandes Osnabrück-Stadt, SPD (BZ 52 %):
Als Vertreter der GEW (BZ 52 %) und als Leiter der KGS Schinkel hatte

er für die Schulreformentwicklung in Osnabrück Pionierfunktion, da in Schinkel der Reformversuch Orientierungsstufe bereits seit 1971 lief.

Der Stellvertretende Vorsitzende des Schulausschusses und Mitglied des Rates der Stadt Osnabrück, SPD (BZ 47,9 %):
Man könnte ihn, ein Mitglied der GEW und Rektor einer katholischen Grundschule, im Rahmen der schulpolitischen Auseinandersetzung als eine Art Vermittler zwischen den unterschiedlichen Standpunkten bezeichnen.

Der Oberstadtdirektor der Stadt Osnabrück, CDU (BZ 45,8 %):
Obwohl er nur gelegentlich im Rahmen des Einführungsprozesses öffentlich wirksam war, sprechen doch gewichtige Anhaltspunkte für seine Bedeutung bei schulpolitischen Entwicklungen: Er war vor seiner Wahl zum Oberstadtdirektor Schuldezernent der Stadt und hatte in dieser Funktion die Erstellung des Schulentwicklungsplanes initiiert. Als führendes Mitglied des Landeskatholikenausschusses war er über die Konkordatsverhandlungen zwischen der katholischen Kirche und dem Land Niedersachsen fraglos hervorragend informiert. Für die Durchsetzung der dabei erzielten Verhandlungsergebnisse in Osnabrück hat er sich stark eingesetzt.

Der für die Orientierungsstufe zuständige Schulrat in Osnabrück (BZ 39,5 %):
Obwohl dem Schuldezernenten beim Regierungspräsidenten höhere Bedeutung zugemessen wurde (43,7 %), haben wir uns für den zuständigen Schulrat entschieden, der als späterer Vorsitzender des Zentralen Planungsausschusses (er rückte nach, als der ursprünglich gewählte vorsitzende Schulrat erkrankte) wesentlich in der allerletzten Phase vor der Einführung der Orientierungsstufe den Durchführungsprozeß verantwortlich begleitete.

Der Landeselternratsvorsitzende, CDU (BZ 39,5 %), des Landeselternrates Niedersachsen (BZ 35,4 %):
Er war hinzugewähltes Mitglied des Schulausschusses der Stadt Osnabrück, Elternratsvorsitzender am Gymnasium Carolinum, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Gemeinde-, Kreis- und Stadtelternräte in Niedersachsen, 1971/72 Stadtelternratsvorsitzender in Osnabrück und zeitweilig stellvertretender Vorsitzender des "Verbandes der Elternräte an den Gymnasien Niedersachsens e.V.".

Die Stadtelternratsvorsitzende des Jahres 1974/75 (BZ 35,4 %):
Sie war gleichzeitig Elternratsvorsitzende an einem Osnabrücker Gymnasium, Mitglied im geschäftsführenden Vorstand des Verbandes der Elternräte an den Gymnasien Niedersachsens e.V.. Die Bedeutung des Stadtelternrates im Rahmen des Einführungsprozesses ist an den 75 % BZ deutlich abzulesen.

Die Vorsitzende des Arbeitskreises Schule der CDU-Osnabrück (BZ 33,3 %):
Von diesem Arbeitskreis (BZ 25 %) bestanden neben den Verbindungen zur Partei und zum Schulausschuß - der Schulausschußvorsitzende der Stadt Osnabrück war ebenfalls Mitglied dieses Arbeitskreises - auch Verbindungen zum Philologenverband. Die Vorsitzende war zugleich Elternratsvorsitzende an einer Grundschule in Voxtrup, in jenem Stadtgebiet, wo ein geplantes Schulzentrum nicht realisiert werden konnte.

Der Vorsitzende des Arbeitskreises Schulreform der SPD (BZ 33,3 %):
Dieser Arbeitskreis (BZ 47,9 %) hatte neben seinem Einfluß auf die SPD-Ratsfraktion gute Verbindungen zur Kulturverwaltung.

Ein Schulrat im Kirchendienst, CDU (BZ 29,1 %):
In Vertretung des Bistums Osnabrück bzw. des bischöflichen Seelsorgeamtes (BZ 50 %) war er als Mitglied des Zentralen Planungsausschusses an der letzten Planungsphase mitbeteiligt; auch nahm er an Verhandlungen der Stadt über die endgültige Vertragsformulierung zwischen Stadt und Bistum teil. Er ist Mitglied im Verband "Bildung und Erziehung" und war vor Beginn seiner Osnabrücker Tätigkeit (1973) Vorsitzender eines Bezirkslehrerpersonalrates in einer anderen Region Niedersachsens.

Der Bezirksvorsitzende des Philologenverbandes Osnabrück, CDU (BZ 20,8 %):
Neben der GEW war der Philologenverband der einzige Lehrerverband, der in der schulpolitischen Auseinandersetzung in Osnabrück Bedeutung gewann.

Ein Elternratsvorsitzender eines Osnabrücker Gymnasiums, Rechtsanwalt (BZ 16,6 %):
Die Elternräte der Osnabrücker Gymnasien erhielten insgesamt 27 % BZ und hatten als einzige schulformbezogene Elterngruppe Bedeutung. Der

Elternratsvorsitzende hatte gute Kontakte zum Stadtelternrat und zum Landeselternratsvorsitzenden.

Ein FDP-Ratsmitglied (BZ 10,4 %):
Seine Bedeutung als Einzelperson wurde für die schulpolitische Auseinandersetzung nicht stark eingeschätzt; als Vertreter der FDP im Rat (BZ 41,6 %), wo ja die schulpolitischen Grundsatzentscheidungen gefällt wurden, zählte er dennoch zu den Schlüsselpersonen, die wir interviewen wollten.

Ein Lokalredakteur der Neuen Osnabrücker Zeitung, SPD, Elternvertreter einer Grundschule. Er hat an der Lokalberichterstattung zur Orientierungsstufe wesentlich mitgewirkt. Er ist der einzige Interviewpartner, der nicht über das Reputationsverfahren ausgewählt wurde.

Nachdem die in der Matrix der Funktionsverflechtung aufgeführten Schlüsselpersonen vorgestellt wurden, soll hier eine Beurteilung der Verflechtungsmatrix erfolgen. Die Verflechtungen, die im politisch-administrativen System-Bereich auftreten, ergeben gegenüber den Ergebnissen von Presseauswertung und Reputationsverfahren kein neues, nicht einmal ein modifiziertes Bild. Die starke Vertretung der beiden großen Parteien und die schwache Repräsentanz der FDP - konzentriert auf den Dezernenten und ein Ratsmitglied mit niedriger Bedeutungszumessung - wiederholen sich im Bereich vorhandener bzw. nicht vorhandener Querverbindungen zu anderen Ebenen und anderen Funktionsinhabern, so wie auch hier das starke Hineinreichen der Administration in andere Ebenen deutlich wird. Eine Erweiterung des bisherigen Bildes ergibt sich jedoch bei der genaueren Betrachtung der Ebene "außerhalb des politisch-administrativen Systems".

Wenn man sich der Bedeutungszumessung erinnert, die die katholische Kirche und betont katholische Gruppen durch die Presse und im Reputationsverfahren erhalten hatten, so fiel dort die vergleichsweise geringe Einschätzung auf (vgl. Tabelle 4.4). Dieser Eindruck muß aufgrund der Verflechtungsanalyse korrigiert werden: Der Einfluß dieser Kräfte ist zum einen durch den Schulrat im Kirchendienst, der die Kirche als Schulträger vertrat und der der CDU angehört, unmittelbar gesichert. Zum anderen zeigt sich, daß zwei Mitglieder im Stadtkatholikenausschuß zugleich gewichtige Schlüsselpersonen sind:

der eine, CDU, als Vorsitzender des Schulausschusses und Mitglied des Rates, der andere, ebenfalls CDU, als Oberstadtdirektor. Dies verweist darauf, daß Vertreter der katholischen Kirche durch Mehrfachfunktionen in die Bereiche des Rates der Stadt, der Stadtverwaltung, einer der großen Parteien und der Schulträger hineinwirken konnten - und damit weit mehr Einflußmöglichkeiten hatten, als bei den bisherigen Analyseansätzen aufgedeckt werden konnte. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Lehrerverbänden und bei DGB-Einzelgewerkschaften nicht (die GEW war schon in der Presseauswertung und im Reputationsverfahren als gewichtig erschienen), es wiederholt sich aber bei den auftretenden Elternvertretungen: Im Stadtelternrat, einem Gremium, in dem die Eltern aller Schulformen vertreten sind, ist der Vorsitzende des Landeselternrates, CDU-Mitglied und hinzugewähltes Mitglied im Schulausschuß, vertreten. Dieses Mitglied des Stadtelternrates war, darauf wurde schon verwiesen, zeitweilig stellvertretender Vorsitzender des "Verbandes der Elternräte an den Gymnasien Niedersachsens e.V." und auch Elternratsvorsitzender am Gymnasium Carolinum. Die Vorsitzende des Stadtelternrates ihrerseits war Elternrat an einem Gymnasium; der Leiter des Schulverwaltungsamtes war Mitglied im Schulelternrat eines Gymnasiums. Es ergibt sich demnach das Bild einer starken Elternvertretung, die sich vorwiegend aus dem gymnasialen Bereich rekrutierte. Insgesamt läßt sich sagen, daß eine genauere Betrachtung derartiger Verflechtungen das zunächst geringer erscheinende Gewicht von Personen und Gruppen, die außerhalb des politisch-administrativen Systems stehen, bedeutender erscheinen läßt. Die Vertreter dieser Gruppen gewinnen ihre Bedeutung weithin dadurch, daß sie, entsprechend der Interessenlage ihrer Gruppen, die Möglichkeit haben, in das politisch-administrative System hineinzuwirken und sich dort mit relativ etablierten politischen Gruppen zu verflechten. Das bedeutet aber, daß diejenigen, die ohnehin Zugang zur öffentlichen Kommunikation besaßen und am kommunalen Machtsystem partizipierten, in der Regel auch keine Schwierigkeiten hatten, auf das Entscheidungszentrum im politisch-administrativen System Einfluß zu nehmen.

4.2 Die Einschätzung des Reformprozesses durch die lokalen Einflußträger

Die Ergebnisse der Verflechtungsanalyse wurden in 16 Einzelinterviews (davon hatten drei der ausgewählten Interviewpartner das Interview abgelehnt) größtenteils bestätigt, teilweise aber auch noch ergänzt und verschärft. Sie sollen deshalb als weiteres Ergebnis der empirischen Untersuchung wiedergegeben werden.

Die Interviews wurden mit einem halb-standardisierten Gesprächsleitfaden (s. Anlage) durchgeführt und dauerten im Durchschnitt 60 Minuten. Eine repräsentative statistische Auswertung wurde nicht durchgeführt. Die gegebenen Antworten dienten zum einen als zusätzliche Quelle zur Rekonstruktion des Einführungsprozesses, zum anderen zur nochmaligen Einschätzung der aktiv am Prozeß beteiligten lokalen Einflußträger. Aus diesem Grunde wurden die Antworten der Befragten zu deren Gesamteinschätzung über den Reformprozeß gebündelt. Diese Bündelung erfolgte aufgrund der Zusammenfassung einer Reihe von Fragen aus dem Gesprächsleitfaden, deren Zusammenhang offenkundig war und wobei die Antworten bei einer isolierten Betrachtung zu Fehleinschätzungen des Prozesses führen mußten. Die Fragen bzw. Antworten wurden zu folgenden Problembereichen zusammengefaßt:

1. Problembereich: Beurteilung des Reformobjektes Orientierungsstufe und seiner Vorgaben auf Landes- bzw. kommunaler Ebene:
   - o das niedersächsische Schulgesetz vom Mai 1974
   - o die Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes der Stadt Osnabrück vom Juni und Oktober 1974
   - o die Entscheidung der Stadt Osnabrück über die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe zum 1. August 1975

2. Problembereich: Der Einfluß der beteiligten Gruppen auf den Einführungsprozeß

3. Problembereich: Die Beurteilung des Verhaltens der Administration im Rahmen eines solchen Reformprozesses

4. Problembereich: Wie werden die Möglichkeiten kommunaler Bildungspolitik in ihrer Abhängigkeit zu zentralstaatlichen Entscheidungsvorgaben gesehen?

Die Interviews wurden im Frühsommer 1976 (April/Mai) durchgeführt, d.h. ein halbes Jahr nach Einführung der Orientierungsstufe. Bei den Interviewten lagen zu diesem Zeitpunkt bereits Erfahrungen mit der Orientierungsstufe vor, so daß ihre Antworten dadurch sicherlich teilweise geprägt waren und die Schwierigkeiten und Widersprüchlichkeiten, wie sie während des Einführungsprozesses auftraten, nicht mehr in der Schärfe artikuliert wurden, wie das noch während des Prozesses der Fall war.

Zum 1. Problembereich

o Die Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes wurde von den Befragten als klare zielgerichtete politische Entscheidung interpretiert. Auf die Frage nach der Durchsetzung dieses Gesetzes trotz erheblicher Widerstände der Opposition haben 13 der Befragten geantwortet, die SPD als damalige Regierungspartei habe sich voll bzw. zum größten Teil mit ihrer schulpolitischen Auffassung durchgesetzt. Daß dieses Gesetz eine wichtige politische Funktion im Wahlkampf hatte, auch in der Stadt Osnabrück, bestätigten 12 der Befragten, davon wollten allerdings nur 7 dem Thema Schulgesetz einen Einfluß auf das Wahlergebnis in Osnabrück zugestehen. Die SPD hatte bei der Landtagswahl 1974 ihr bisheriges Direktmandat in Osnabrück verloren.[5)] Vorwiegend die CDU-Mitglieder führten diesen Mandatsverlust auf die Verabschiedung des Schulgesetzes zurück. Für die innerstädtische Auseinandersetzung wurde dem Schulentwicklungsplan weit mehr Bedeutung beigemessen als dem Schulgesetz. Auf die Frage, welcher der drei Themenkomplexe - Schulgesetz, Schulentwicklungsplan, Orientierungsstufe - innerstädtisch am kontroversesten diskutiert wurde, wurde der Schulentwicklungsplan 9 mal auf Platz 1 gesetzt, das Schulgesetz nur 4 mal und die Orientierungsstufe nur 3 mal.
Diese Gewichtung hat sich zumindest bis zum Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung über das Osnabrücker Schulkonzept in der rekonstruierbaren kommunalpolitischen Auseinandersetzung so bestätigt. Die vorgesehene Schulzentrenkonzeption für die Sekundarstufe I konnte nur dann eine sinnvolle Struktur sein, wenn sie auf einer schulformunabhängigen Orientierungsstufe aufbauen konnte. Bei einer schulformabhängigen Orientierungsstufe bedurfte es eines solchen Konzeptes nicht. Insgesamt wurde von den Befragten

die Diskussion um die Orientierungsstufe aber im klaren Zusammenhang mit dem Schulgesetz gesehen: Fast alle (15) Befragten schrieben dem niedersächsischen Schulgesetz eine Schubwirkung für eine schnelle Einführung der Orientierungsstufe zu. Insofern ist es kaum möglich, die Diskussion um die Orientierungsstufe isoliert zu betrachten.
Als wesentlicher inhaltlicher Kritikpunkt des Schulgesetzes wurde die Regelung des Elternrechtes angesehen. Hier hatte auch die öffentliche Diskussion einen ihrer Schwerpunkte. Der massive Einsatz der Gymnasialelternvertretungen zeigte hier Wirkung und konnte über lange Strecken die öffentliche Diskussion majorisieren. Der undifferenzierte Begriff des Elternrechts wird den unterschiedlichen Interessenlagen von Elterngruppierungen verschiedener Sozialschichten und verschiedener Schulformen nicht gerecht. Nur an ganz wenigen Stellen während der öffentlichen Schulreformdiskussion erfolgte eine solche Differenzierung. Weitere Kritikpunkte am Schulgesetz, die aber von den Befragten insgesamt gering eingestuft wurden, waren, je nach politischem Standort, der Bildungsauftrag der Schule, die im Gesetz intendierte Zielrichtung Gesamtschule bzw. umgekehrt die im Gesetz nicht genügend berücksichtigte Zielrichtung zugunsten der Gesamtschule, die generelle Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe, die im Gesetz vorgesehenen Ermächtigungen für den Kultusminister, Differenzierungsfragen usw. Drei der Befragten fanden im Schulgesetz keinerlei problematische Regelungen.

o Mit dem Schulentwicklungsplan waren fast alle Befragten irgendwie befaßt. 14 der Befragten haben zu seiner Fortschreibung Stellung genommen, davon 11 eher zustimmend. Bei der Erstellung haben 12 in irgendeiner Form mitgewirkt. Aus diesem hohen Beteiligungsgrad ist schon ersichtlich, daß der Schulentwicklungsplan das eigentlich entscheidende Instrument für die kommunale Schulpolitik war. Seine politische Bedeutung speziell für die Orientierungsstufe wurde dadurch unterstrichen, daß 14 der Befragten auf die Frage, ob mit der Verabschiedung der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes im Rat der Stadt Osnabrück die politische Entscheidung zugunsten der Orientierungsstufe gefallen war, mit "Ja" antworteten.

Daß der Schulentwicklungsplan dem Bürger das schulpolitische Geschehen seiner Stadt durchsichtiger mache, beantworteten 12 mit "Ja". Inwieweit diese Einschätzung tatsächlich stimmt, mag bezweifelt werden. Die Durchsichtigkeit solcher Instrumente wird meist erst dadurch hergestellt, daß sie von verantwortungsbewußter Seite verständlich dargestellt und an die zur Mitarbeit aufgerufene Öffentlichkeit herangebracht werden, was nur über eine breite und detaillierte Information garantiert ist. Dies ist in der Regel nicht der Fall und wenn doch, dann werden diese Mitwirkungsrechte, wie schon an anderer Stelle mehrmals erwähnt, von jenen wahrgenommen, die ohnehin sich dazu geäußert hätten. Ob die relativ hohe positive Einstellung der Befragten über die Aufklärungsfunktion solcher Instrumente dies auch für Osnabrück als gegeben ansah oder ob sie lediglich ihre eigene Einschätzung hierfür zum Maßstab nahmen, konnte nicht ermittelt werden. Sicher ist, daß der Schulentwicklungsplan für die Gesamtkonzeption entscheidendes kommunalpolitisches Instrument war.

o Für die schulformbezogene Orientierungsstufe haben 5 der Befragten votiert, darunter 4 CDU-Mitglieder und der Elternratsvertreter eines Gymnasiums. Auf die Frage, ob Bedenken gegen die Entscheidung des Rates, die schulformunabhängige Orientierungsstufe einzuführen, erhoben wurden, haben 11 der Befragten mit "Ja" geantwortet. Auf die Frage, welche Gruppen das waren, wurde der Philologenverband 5 mal, die Elternräte an den Osnabrücker Gymnasien ebenfalls 5 mal und die CDU Osnabrück 4 mal genannt. 10 der Befragten haben persönlich die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe begrüßt.
Der jetzigen Form der Orientierungsstufe schrieben 11 eine Wirkung in Richtung einer weitergehenden Veränderung des Schulwesens auf Schulzentrenbildung oder die Einführung der Gesamtschule zu. Diejenigen, die sich für die schulformbezogene Orientierungsstufe ausgesprochen hatten, befürchteten vor allem die gänzliche Auflösung der Gymnasien. Große Schwierigkeiten sowohl bei der Einführung als auch bei der zukünftigen Entwicklung der Orientierungsstufe wurden von den Befragten fast ausschließlich im Bereich der Versorgung mit Gymnasiallehrern gesehen. Lediglich in der Einführungsphase wurde für die räumliche und sächliche

Ausstattung Schwierigkeiten gesehen. Auf die Frage, ob dieses auch die größten Mängel während des Einführungsprozesses waren, antworteten 11 mit "Ja". Nach den Ursachen dieser Mängel befragt, wurde für die Gymnasiallehrerversorgung die generell schlechte Gymnasiallehrerversorgung in Niedersachsen genannt, für die Ausstattungsmängel Haushaltskürzungen aufgeführt. Als Argumente gegen die Orientierungsstufe wurden angeführt, es handele sich um "gesellschaftspolitische Utopien" und die Orientierungsstufe bringe "Niveauverlust". Diese Argumente wurden ausschließlich von CDU-Mitgliedern vorgebracht und vom Vertreter der Gymnasien. Danach befragt, ob sie zum Zeitpunkt des Interviews - ein halbes Jahr nach der Einführung der Orientierungsstufe ihre Ansicht zur Orientierungsstufe entweder positiv oder negativ bestätigt fanden, erklärten 9, daß sich ihrer Ansicht nach die Orientierungsstufe positiv bestätigt habe, bei 3 habe sie sich negativ bestätigt. Lediglich ein Befragter gab eine Veränderung seiner bisherigen Einstellung von negativ nach positiv zu. Auf die Gesamteinschätzung der Orientierungsstufe entsprechend der Beurteilung im Bericht 1975 des Deutschen Bildungsrates befragt, ob nämlich Orientierungsstufe als ein Kompromiß zwischen den Befürwortern eines modifizierten dreigliedrigen Schulsystems und den Befürwortern einer differenzierten integrierten Sekundarschule[6)] gesehen werden könne, kamen unterschiedliche Antworten: 8 lehnten diese Beurteilung ab, 7 teilten die Beurteilung des Bildungsrates, einer gab keine Antwort. Auch für Osnabrück wurden keine anderen Aussagen getroffen.

Diejenigen, die die Orientierungsstufe für einen Kompromiß im Sinne des Bildungsrates hielten, gingen entweder davon aus, daß politisch im Augenblick kein weitergehender Schritt in Richtung integrierter Schulsysteme möglich sei oder aber sie sahen in diesem Kompromiß bereits eine Endstufe, da die beiden "Extremlösungen" - Beibehaltung des dreigliedrigen Schulsystems einerseits und integrierte Gesamtschule andererseits - nicht bzw. nicht mehr realisierbar seien.

Diejenigen, die die Orientierungsstufe für keinen Kompromiß hielten, sahen in der in Osnabrück verwirklichten unabhängigen Orientierungsstufe ein erstes integriertes Teilsystem eines späteren

integrierten Gesamtsystems. Dies sei von Anfang an so in Niedersachsen geplant gewesen. Absolute Gegner der schulformunabhängigen Orientierungsstufe sahen ebenfalls in der Orientierungsstufe keinen Kompromiß, da sie die Orientierungsstufe eben auch nur als Vorstufe zur integrierten Gesamtschule sahen.

Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß dem niedersächsischen Schulgesetz auch gerade im Hinblick auf die lokale Entwicklung wichtige Bedeutung beigemessen wurde. Die Mitwirkungsebene war für alle Befragten vorwiegend die Kommune und ihr Engagement in der Diskussion um die Teilrealisierung des Schulentwicklungsplanes. Einen ersten Abschluß dazu bildete eine politische Entscheidung zugunsten der Orientierungsstufe.

Bei der Einschätzung des konkreten Reformobjektes zeigten sich relativ stabile Gruppierungen, wobei ca. 2/3 der Befragten für die schulformunabhängige Orientierungsstufe eintraten, 1/3 war dagegen. Die Gegner lassen sich bei der CDU, dem Philologenverband und den Gymnasialeltern ausmachen. Eine Wirkung der Orientierungsstufe auf eine weitergehende Veränderung des Osnabrücker Schulwesens wird von fast allen Befragten bejaht. Die Richtung dieser Veränderung werde durch Schulzentren bestimmt, wobei diese oft als Synonym für Gesamtschule standen. Dies wurde, je nach Interessenlage, unterschiedlich bewertet. So betrachtet ist es verständlich, daß die Befragten die Orientierungsstufe mehrheitlich nicht als Kompromiß zwischen traditionellem Schulsystem und integriertem System ansahen. Befürworter und Gegner der Orientierungsstufe sehen in ihr eine Gelenkfunktion für die Weichenstellung in Richtung integrierter Schulsysteme.

Die rein praktischen Schwierigkeiten - schwerpunktmäßig die Mitarbeit von Gymnasiallehrern in der Orientierungsstufe - werden nach Ansicht der Befragten mit zunehmender Etablierung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe als vernachlässigbarer Faktor in den Hintergrund treten. Dieses Ergebnis bestärkt noch einmal klar die mehrheitliche Zustimmung der lokalen Einflußträger zur flächendekkenden Einführung der Orientierungsstufe. Wie es diesen Mehrheiten gelang, ihre politischen Absichten im Verlauf des Prozesses durchzusetzen und inwieweit die Widerstände abgearbeitet wurden, um entsprechend der Fragestellung Massenloyalität herzustellen, wird in Kapitel 5 ausführlich beschrieben.

Zum 2. Problembereich

Einflußnahme auf Willensbildungsprozesse geschieht auf den unterschiedlichsten Wegen, an die unterschiedlichsten Adressaten und mit den unterschiedlichsten Mitteln. Dabei werden all diese Maßnahmen stets mit Blickrichtung auf die Realisierung der eigenen Absichten unternommen.

Die befragten Personen stellten keinen homogenen Block dar. Sie wiesen nur insoweit gewisse einheitliche Merkmale auf, da sie alle Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Reformprozeß hatten und auch wahrnahmen. Einflußnahme vollzieht sich unter anderem über Informationsweitergabe[7] - öffentlich wie nichtöffentlich - wobei die dazu gebräuchlichsten Instrumente schriftliche Materialien, Veranstaltungen und Gespräche sind. Zur Orientierungsstufe hatten 9, zum Schulentwicklungsplan 8 und zum Schulgesetz 7 der Befragten schriftliche Materialien herausgegeben. Quantitativ kann dies allerdings nicht sonderlich ins Gewicht gefallen sein, da auf Befragen hin kaum einer in der Lage war, Umfang und Art dieser Materialien bekanntzugeben. Auch intensive Bemühungen, dieses Material zu beschaffen, hatten keinen großen Erfolg.

Die Informationsveranstaltungen lassen allerdings auf eine ziemlich intensive Informationsarbeit schließen, sowohl bei den Befürwortern als auch bei den Gegnern der Orientierungsstufe. Insgesamt sind über das Thema Schulentwicklungsplan und Orientierungsstufe weit über hundert Veranstaltungen durchgeführt worden, deren Hauptadressaten Eltern und Lehrer waren. Der zeitliche Schwerpunkt lag im Jahre 1974. 14 der Befragten waren der Oberzeugung, daß ihre Informationen gut bis relativ gut bei den Adressaten angekommen sind. Welche zentrale Bedeutung bei diesem Informationsfluß die Schulbehörde hatte, geht daraus hervor, daß nahezu alle Befragten ihr die umfangreichste und differenzierteste Informationsarbeit zum Komplex Schulentwicklungsplan und Orientierungsstufe zugestanden haben. Sie diente ihnen selbst auch als Hauptinformationsquelle. Zu den Schulbehörden bestand neben dem Kontakt zu Eltern[8] der meiste Kontakt. Kein Wunder, daß die Befragten mehrheitlich (10) die Schulbehörde als diejenige Gruppe bezeichneten, die sich während des Einführungsprozesses besonders engagierte. Erst danach wurden die Eltern (9) und die drei Parteien benannt.

Die Intensität des Informationsflusses hing sicherlich mit der knappen Vorbereitungszeit zusammen, die für die eigentliche Durchführungsphase zur Verfügung stand. 13 der Befragten bestätigten, daß die Einführung unter Termindruck stattfand. Dennoch beantworteten auch 13 die Frage mit eher "Ja", ob ihnen ausreichend Zeit und Gelegenheit gegeben worden war, sich zum Problem der Einführung der Orientierungsstufe äußern zu können, bevor dazu Entscheidungen gefällt worden waren.

Unterstützungsfunktion der NOZ bei der Verbreitung dieser intensiven Information bestätigten fast alle (14) der Befragten. Man kann annehmen, daß diese intensive Einflußnahme aller Gruppen auf den Einführungsprozeß dazu geführt hat, daß ein hoher Anteil der Eltern der Orientierungsstufenkinder mit der Einführung insgesamt zufrieden waren. Die Vermutung, daß dies möglicherweise die Folge des letzten Endes erzielten Kompromisses war, wird dadurch unterstützt, daß 14 der Befragten der Ansicht waren, daß sie ihre Vorstellungen zum Schulentwicklungsplan und zur Orientierungsstufe ganz oder teilweise durchgesetzt haben. Dies muß bereits unter der Folge des erzielten Kompromisses gesagt worden sein, da unter diesen 14 Befragten Befürworter und Gegner der Orientierungsstufe waren. Ebenso schien der einstimmige Ratsbeschluß zur Einführung der Orientierungsstufe diese Kompromißbereitschaft aufzuzeigen. Wenn aber, wie nur 9 der Befragten antworteten, die Entscheidung des Rates auf einen bildungspolitischen Grundkonsens zurückgeführt werden kann, dann muß bei der Ratsentscheidung entweder die Konsensbasis verbreitert worden sein, so daß auch die politische Opposition zustimmen konnte, oder aber die Opposition hat lediglich pro forma zugestimmt, um sich den Anschein der Reformbereitschaft zu geben. Bei der Untersuchung des konkreten Durchführungsprozesses erhärtete sich letztere Vermutung.

Insgesamt hatten nach Einschätzung der Befragten die Schulbehörden während des Einführungsprozesses zentrale Funktion. Als Handelnde, aufgrund der Gesetzeslage zum Handeln gezwungene und gleichzeitig noch informierende Organisation gewann sie Steuerungsfunktion für die konkrete Durchführungsphase. Die Informationen kamen überwiegend von dort. Sie wurden über ein relativ dichtes Informationsnetz, in Form von Veranstaltungen, an Eltern, Lehrerverbände und Parteien

weitergegeben.[9] Die Schulbehörde übernahm dabei einen wesentlichen Teil der Informationsweitergabe selbst. Die anderen Gruppen nutzten die ihnen gegebenen Informationen nach eigener Interessenlage. Der dadurch möglich gewordene intensive öffentliche Prozeß zwang die Verwaltung, ihre Absichten aufzudecken, was ihr als reformorientierter Institution geradezu entgegenkam. Sie erfüllte damit nicht nur wesentliche Funktion im Legitimationsprozeß staatlich vorgegebener Entscheidungen, sie konnte damit auch für jene handeln - und dies war ihr durchaus bewußt und wurde von ihr mit einkalkuliert -, die als nichtorganisierte Gruppen bezeichnet wurden. Der hohe Zustimmungsanteil zur Orientierungsstufe gerade jener sozialen Schichten bestätigte dies.

Zum 3. Problembereich

Die Bedeutung der kommunalen Schulverwaltung (hierbei ist die Schulabteilung bei der Bezirksregierung Osnabrück stets mit einbezogen), wie sie bereits im Verlauf der bisherigen Untersuchung deutlich wurde, haben auch die Befragten eindeutig bestätigt. Das Verhalten der Schulverwaltung während des Einführungsprozesses wurde insgesamt positiv beurteilt. Abgesehen davon, daß alle Gruppen bzw. Personen, wie bereits erwähnt, einen intensiven Kontakt zur Schulverwaltung hatten und auch die Planungen der Verwaltung ihnen rechtzeitig bekannt waren, bestätigten 12 der Befragten auch, daß die Elternstellungnahmen in die Planungen der Verwaltung eingegangen sind. Dies scheint ein Widerspruch dazu zu sein, daß nur 10 der Befragten der Ansicht waren, daß die von der Verwaltung getroffenen Maßnahmen auf die Zustimmung des überwiegenden Teils der Eltern stießen. Dieser Widerspruch liegt zum Großteil darin begründet, daß die meisten Befragten das positive Verhalten der Verwaltung gegenüber den Elternstellungnahmen nicht verneinen konnten, daß aber diejenigen, die ihre eigenen Vorstellungen in den Planungen der Verwaltung nicht verwirklicht sahen, die Frage verneinten. Dies waren vornehmlich der Landeselternratsvorsitzende, der Bezirksvorsitzende des Philologenverbandes, die Vorsitzende des Arbeitskreises Schule der CDU und der Elternratsvorsitzende eines Osnabrücker Gymnasiums.

Die bereits erwähnte Informationsbereitschaft der Verwaltung wurde von 13 der Befragten bestätigt. Auf die Frage, ob die Verwaltung den Einführungsprozeß bewußt von sich aus vorangetrieben habe, antworteten alle "Ja". Daß der städtische Schulträger und die staatliche Schulverwaltung an einem Strick zogen, bestätigten 11. Geringfügige Differenzen gab es lediglich im Bereich der Gymnasialversorgung, wobei, wie sich aus der Prozeßanalyse ergab, weniger beim Regierungspräsidenten als beim Verwaltungspräsidenten in Oldenburg die Hindernisse zu suchen waren.

Daß fast alle der Befragten (14) die Einführung der Orientierungsstufe ganz generell für eine Sache hielten, die im Interesse der Eltern liegt, deutet auf den erzielten Kompromiß bei der Einführung dieser Schulform hin.

Die Schulverwaltung wurde, so die Gesamteinschätzung, in ihrem Handeln während des Reformprozesses durchweg als aktiv agierende Gruppe gesehen. Die Inhalte dieses Handelns stießen keineswegs auf die Zustimmung aller Beteiligten. Die unterstützende Teilnahme der Verwaltung am Einführungsprozeß Orientierungsstufe und ihre Bereitschaft, diese Teilnahme öffentlich zu verantworten, was über das gewohnte Maß an Verwaltungshandeln mit Sicherheit hinausging, machte es den Gegnern der Orientierungsstufe schwer, Widerstandspotential bei den Eltern zu mobilisieren. Entspricht das in Osnabrück vorgefundene Verwaltungshandeln ganz bestimmt auch kommunalpolitischem Kalkül - der FDP-Kulturdezernent war gleichzeitig stellvertretender Landesvorsitzender seiner Partei, der Leiter der AG Schulentwicklungsplan äußerst aktives Mitglied der SPD (von ihm stammen beispielsweise die Argumentationshilfen für den Schulgesetzentwurf des SPD-Unterbezirks Osnabrück) -, so spielt sicher auch die Überzeugung eine Rolle, mit dieser Schulreformmaßnahme eine größere Gerechtigkeit im Bildungswesen zu verwirklichen.

Zum 4. Problembereich

Die Autonomie der Kommunen wird zunehmend geringer.[10] Dafür gibt es eine Reihe von Gründen, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Bei Schulreformmaßnahmen, wie bereits im Eingangskapitel erwähnt, war dieser Autonomie stets nur ein begrenzter Spielraum gegeben. Da in der BRD Schule Ausdruck staatlicher Kulturpolitik ist, müssen

Schulreformmaßnahmen staatlich legitimiert werden. Somit beschränken sich die kommunalen Handlungsspielräume im Bereich Schule auf das Gebiet der Durchführung von Reformmaßnahmen.

Dieser Einfluß und die Abhängigkeit von überregionalen Entscheidungen wurde auch von den Befragten gesehen und akzeptiert. Nach Ansicht von 15 der Befragten haben die Bildungsratsempfehlungen zur Orientierungsstufe auch die schulpolitische Entwicklung Osnabrücks beeinflußt. 13 der Befragten waren die Empfehlungen des Bildungsrats zur Orientierungsstufe bekannt, und 11 der Befragten haben sich an diesen Empfehlungen bei ihrem Engagement orientiert. In der Einführung zu dieser Untersuchung wurde bereits auf die im Bildungsgesamtplan nicht einheitlich gelösten Fragen verwiesen, wie etwa die Organisationsform der Orientierungsstufe. Sie blieb auch in der Auseinandersetzung in Osnabrück Streitpunkt und wurde politisch zugunsten der schulformunabhängigen Orientierungsstufe entschieden.

In Anbetracht dieser eingeengten kommunalen Handlungsmöglichkeiten nannten die Befragten auf die Frage nach dem vorhanden gewesenen Handlungsspielraum folgende Bereiche:
- Zeitpunkt der Einführung der Orientierungsstufe (11 mal)
- Anzahl der Orientierungsstufen (4 mal)
- Standorte der Orientierungsstufen (4 mal)
- Anbindung der Orientierungsstufen (3 mal)
- Zügigkeit in der Orientierungsstufe (3 mal)

Nun sollte man annehmen, daß es sich bei diesen mehr technokratischen Problemen um Bereiche handelt, die nach rationellen Kriterien entschieden werden könnten. Daß dem nicht so war, zeigte die Auseinandersetzung in Osnabrück deutlich. Dieser verbliebene Rest kommunaler Autonomie wurde als Aufhänger benutzt, um Einfluß auf die Durchführung zu nehmen und die auf Landesebene beschlossenen Reformmaßnahmen unter Zuhilfenahme tatsächlicher oder herbeigeredeter Sachargumente nun auf lokaler Ebene doch noch zu verhindern. 10 der Befragten bestätigten denn auch, daß sich die schulpolitische Auseinandersetzung, wie sie die Verabschiedung des Schulgesetzes schon einmal mit sich gebracht hatte, bei der Einführung der Orientierungsstufe wiederholte. Obwohl 15 der Befragten bestätigten, daß es in der Endphase der Einführung der Orientierungsstufe hauptsächlich

- jedenfalls entstand dieser Eindruck in der Öffentlichkeit - um praktische Probleme ging, also um o.a. Sachfragen, war die Ursache für eine Wiederbelebung der politischen Auseinandersetzung nach Ansicht der Befragten durchaus nicht nur in diesem sachbezogenen Problembereich angesiedelt. Als Ursachen wurden genannt:
- es gäbe in Osnabrück generell harte politische Auseinandersetzungen;
- eine Wiederbelebung der politischen Gegnerschaft gegen das Schulgesetz fand statt;
- für gymnasial orientierte Gruppen wurde die konkrete Betroffenheit akut und regte erneut zum Widerstand an;
- die geringe politische Mehrheit der SPD im Landtag ließ bei negativem Wahlausgang für die SPD in der Landtagswahl 1974 auf eine Verschiebung, wenn nicht gar Aufhebung der Einführung der Orientierungsstufe auch in Osnabrück hoffen.

Diese technokratische Diskussion wurde von den Gruppen getragen, die einer beschleunigten Einführung der Orientierungsstufe, als direktem Ausfluß des Schulgesetzes, ablehnend gegenüberstanden. Auf die Frage nach den Gruppen, die diese Diskussion um die praktischen Probleme besonders auf die Tagesordnung brachten, nannten denn auch 10 der Befragten die Gymnasialeltern, 8 die Gymnasiallehrer und 6 die CDU in Osnabrück. Diesen Gruppen dienten offensichtlich die praktischen Probleme, die mit der Einführung der Orientierungsstufe verbunden waren, als Vehikel, ihre Einführung auf kommunaler Ebene zu blockieren.

Im Zusammenhang mit der Wiederbelebung der schulpolitischen Diskussion spielten die Ergebnisse der niedersächsischen Konkordatsverhandlungen für die Durchführungsphase eine erhebliche Rolle. Wenn sich auch die Auseinandersetzungen um die Realisierung dieser Ergebnisse in der Stadt Osnabrück weniger in der Öffentlichkeit abspielten - die Pressepolitik des Bistums war zurückhaltend[11] - so darf doch das Gewicht dieser Auseinandersetzungen für das Gelingen der Schulreformmaßnahme nicht unterschätzt werden. 10 der Befragten waren der Ansicht, daß bei einem Scheitern der Verhandlungen mit dem bischöflichen Stuhl wegen der Einrichtung zweier Orientierungsstufen in kirchlicher Trägerschaft das Gesamtkonzept der Orien-

tierungsstufe gefährdet gewesen wäre. Diejenigen allerdings, die nicht dieser Ansicht waren, hatten z.T. die Verhandlungen mit der Kirche geführt, also die Vertreter der Verwaltung. Dies mag auch Ausdruck der sicheren Selbstüberzeugung sein, die für ein positives Verhandlungsergebnis notwendig war. Dies wird auch dadurch bestätigt, daß auch der Kirchenvertreter der Meinung war, die Stadt hätte auf jeden Fall die Orientierungsstufe eingeführt. Er gab allerdings zu verstehen, daß das dahinterstehende Schulkonzept dann kaputtgegangen wäre. Dann hätten nämlich die Privatgymnasien ihre Eingangsstufen behalten, in denen überwiegend Schüler gymnasial orientierter Eltern beschult wurden. Zwar hätte die Stadt dann weitere öffentliche Schulzentren im Bereich der Privatschulen und feste Einzugsbereiche einrichten können, aber inwieweit sie die sich daraus mit Sicherheit ergebenden politischen Konsequenzen durchgestanden hätte, bleibt offen. Die Stadt mußte also auch an einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen interessiert sein. Insofern ist die Einschätzung sicher nicht falsch, daß das Gesamtkonzept - eben auch inhaltlich - gefährdet gewesen wäre.

Die Frage nach dem Lateinangebot in der Orientierungsstufe spielte eine symptomatische Rolle. 10 der Befragten waren der Meinung, daß Latein in der Orientierungsstufe (an den Standorten Dom und Innenstadt) keine für den mit der Kirche erzielten Kompromiß notwendige Bedingung war. Bemerkenswert bleibt aber, daß diese Frage überhaupt kein Verhandlungsgegenstand zwischen Stadt und Bistum war, obwohl doch Latein für die traditionelle Gymnasialklientel Sogwirkung haben mußte und somit sich von vornherein standortspezifische Merkmale abzeichneten. Es bleibt zu vermuten, daß durch das Lateinangebot in der Orientierungsstufe von vornherein Kompromißbereitschaft gegenüber der Gymnasialklientel angezeigt werden sollte, um Widerstände abzubauen.

Im Gesamturteil der Befragten soll es in bildungspolitischen Fragen keine kommunale Autonomie geben. Andererseits sind bildungspolitische Reformmaßnahmen nicht schon automatisch dadurch realisiert, daß dafür ein Gesetz gemacht wird. Die Möglichkeit des Unterlaufens reformorientierter gesetzgeberischer Maßnahmen ist deswegen immer gegeben, da Gesetze nicht so eng gefaßt werden können, um un-

terschiedlichen regionalspezifischen Bedingungen auch voll genügen zu können. Während des Gesetzgebungsprozesses nicht zur Geltung gelangte reformverhindernde Maßnahmen können immer noch während der Umsetzungsphase auf kommunaler Ebene politisch und praktisch erhebliche Auswirkungen haben. Der Versuch, die angelaufenen Reformmaßnahmen doch noch zu verhindern, geschah in Osnabrück indirekt, so etwa durch das Hochspielen unmittelbar sichtbarer Schwierigkeiten während des Einführungsprozesses, wie etwa die Lehrerversorgung, ungelöste Raumprobleme und Ausstattungsprobleme. Dabei soll nicht verschwiegen werden, daß solche Probleme für gelungene Reformen gelöst werden müssen, sie lassen sich aber eben auch als Vehikel benutzen, um unter dem Vorwand technokratischer Sachprobleme gesellschaftspolitische Reformen zu verhindern. Dabei täuscht man eine Fürsprache für diejenigen Gruppen vor, von denen man in der Öffentlichkeit gemeinhin annimmt, daß sie für solche konkreten Schwierigkeiten besonders ansprechbar sind: die Eltern. Man differenziert innerhalb der Elternschaft bewußt nicht und verschweigt somit, daß es unter den Eltern erheblich unterschiedliche Interessenlagen gibt. Was in Osnabrück gelang - eben auch aufgrund hoher Eigenaktivität -, war die Mobilisierung der Gymnasialeltern und des größten Teils der Gymnasiallehrer. Sie standen dem Reformobjekt ablehnend gegenüber, wohingegen der weitaus größere Teil der betroffenen Eltern dem Reformobjekt positiv gegenüberstand.[12)]

Die wohl wichtigste Voraussetzung für das Gelingen der Reform in Osnabrück war eine günstige politische Konstellation. Sie wurde dadurch gekennzeichnet, daß die Entscheidungsgremien der Stadt die gleiche politische Zusammensetzung hatten wie auf Landesebene. Hinzu kam, daß diese Entscheidungsgremien von der Verwaltung unterstützt wurden, die die Ausführung der politischen Entscheidung extensiv betrieb. Die dabei eingegangenen Kompromisse - vor allem mit der katholischen Kirche - hätten wohl zu diesem Zeitpunkt keine andere Alternative realistisch erscheinen lassen, ohne das Risiko einer vollständigen Aufgabe des im Schulentwicklungsplan verankerten schulpolitischen Grundkonzeptes auf sich zu nehmen und damit auf Weiterentwicklung zu einer Schulzentrenstruktur zu verzichten.

Wenn man die Antworten der lokalen Einflußträger in der Zusammenschau sieht, läßt sich folgendes festhalten:

- Die Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes war nach ihrer Einschätzung zentraler Gegenstand der schulpolitischen Auseinandersetzung in Osnabrück. Sie war Kernstück der kommunalen Schulkonzeption, deren Verwirklichung bzw. Teilverwirklichung durch die Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes an politischer Realisierungschance erheblich zunahm. Erste konkrete Realisierungsmaßnahme des Schulentwicklungsplanes war die schulformunabhängige Orientierungsstufe.
  Die sich mit ihrer Realisierungsabsicht auftuenden Konzeptwiderstände stellten eine Verlagerung dieser Widerstände von der Landes- auf die kommunale Ebene dar. Dabei waren es die gleichen Gruppen wie auf Landesebene, die die Widerstände artikulierten und versuchten, so viel wie möglich an intendierten Reformabsichten zu verhindern. Es wurde dabei auf allen zugänglichen Ebenen des Entscheidungsprozesses agiert und so weit wie möglich zwischen diesen Ebenen erfolgversprechende Beziehungen hergestellt. Zu diesen Organisationen gehörten auf der politischen Entscheidungsebene die CDU und auf der Ebene außerhalb des politisch-administrativen Systems die Gymnasialeltern und der Philologenverband.
  Die Stellung der katholischen Kirche, deren Einfluß auf den Reformprozeß in Osnabrück nicht unterschätzt werden darf, ist durch die Ergebnisse der Konkordatsverhandlungen vorbestimmt gewesen. Sie stellten den Rahmen für die Verhandlungen zwischen der Stadt und dem bischöflichen Stuhl dar. Ein Scheitern dieser Verhandlungen hätte die beabsichtigte Schulkonzeption inhaltlich und organisatorisch in erhebliche Schwierigkeiten gebracht. Politisch konnten diese Konzeptwiderstände dadurch verringert werden, daß die SPD-Mehrheit im Rat der Stadt, zusammen mit der FDP, die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe beschloß.

- Damit hatte man aber noch nicht alle diejenigen Gruppen überzeugt, die als unmittelbar Betroffene oder aber aufgrund ihrer sonstigen Interessenlage davon berührt waren bzw. sich berührt fühlten. Um dort die Widerstände abzubauen und, sofern möglich, Zustimmung

zum Reformobjekt zu erhalten, wurden durch die kommunale und staatliche Schulverwaltung umfassende Informationen über die konkreten Durchführungsabsichten und die einzelnen Maßnahmen in Gang gesetzt, die es den Gegnern erschwerte, ihre Einwände glaubwürdig aufrechtzuerhalten. Dies auch deswegen, weil die in der konkreten Durchführungsphase besonders im Mittelpunkt gestandenen Kritikpunkte, auf die sich vordergründig die Konzeptwiderstände aufbauten (fehlende Gymnasiallehrerversorgung, ungenügende Raumversorgung etc.), zusehends unglaubwürdiger wurden und mehr und mehr die tatsächlichen Konzeptwiderstände zum Vorschein kamen, die sich prinzipiell gegen die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe richteten. Diese Entwicklung erleichterte es, die Betroffenen (vor allem Eltern) sachgerecht zu informieren, die Reformabsichten auch von ihrer Durchführbarkeit her unter Beweis zu stellen und somit bei der überwiegenden Zahl der Eltern Zustimmung zu erzielen. Die auf diese Weise isolierten Gegner der Einführung der Orientierungsstufe blieben in der Schlußphase unter sich bzw. kamen nicht mehr zur Wirkung. Bis zum Einführungstermin am 1. 8. 1975 konnte die ursprüngliche Intention der beabsichtigten Schulreformmaßnahme, nämlich ein flächendeckendes Angebot für den Sekundar-I-Bereich bereitzustellen, formal aufrechterhalten werden.

Für den kommunalpolitischen Prozeß bedeutete dies, daß mit der Einführung der Orientierungsstufe eine Änderungsdynamik in Richtung Schulzentren aufkam. Insofern hat der überwiegende Teil der befragten lokalen Einflußträger die Einstellung der betroffenen Eltern zu gleichem Problem voll antizipiert.[13)] In der konkreten Darstellung des Reformprozesses wird sich dies noch einmal deutlich zeigen.

5. Der Ablauf des Reformprozesses

Im bisherigen Untersuchungsverlauf wurden unter Zuhilfenahme unterschiedlicher Methoden verschiedene für den Einführungsprozeß wichtige Strukturelemente analysiert. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind aber weitgehend formaler Natur und reichen noch nicht aus, um sich über den Gesamtprozeß ein realistisches Bild machen zu können, das es ermöglicht, das Agieren der Elemente dieser Struktur - Personen oder Gruppen - zu erfassen. Nun soll hier nicht der Anspruch erhoben werden, jedes Detail erfaßt und für die Darstellung verwendet zu haben. Dennoch werden in diesem Kapitel die bisherigen Erkenntnisse dadurch ergänzt, daß der Einführungsprozeß in seinem historischen Ablauf rekonstruiert werden soll. Dies wird anhand der dafür wichtigsten Quellen geschehen: der NOZ, der zugänglich gewesenen Dokumente des Rates der Stadt, der Verwaltung und einzelner Verbände und der Aussagen in den Interviews. Untersucht und dargestellt wird die Zeit von Ende 1971/Anfang 1972 bis August 1975, in der sich der Einführungsprozeß Orientierungsstufe im Spannungsfeld zwischen landespolitischen Vorgaben und kommunalpolitischen Absichten abspielte. Diese Zeit läßt sich in mehrere Entwicklungsabschnitte einteilen, in denen der Prozeß einen unterschiedlichen Verlauf genommen hat. Es lassen sich insgesamt vier solcher Entwicklungsabschnitte feststellen, die jeweils durch getroffene politische Entscheidungen oder administrative Maßnahmen charakterisiert sind. Im einzelnen sind die Entwicklungsabschnitte wie folgt bestimmt:

Erster Entwicklungsabschnitt: Von der Jahreswende 1971/72 bis zur Verabschiedung der 4. Novelle zum Schulverwaltungsgesetz[1)] am 26. Mai 1973.

Zweiter Entwicklungsabschnitt: Bis zur Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes[2)] am 10. Mai 1974.

Dritter Entwicklungsabschnitt: Bis zur Verabschiedung der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes der Stadt Osnabrück am 25. Juni 1974 und der darin enthaltenen Entscheidung, die Orientierungsstufe zum 1. August 1975 einzuführen.

Vierter Entwicklungsabschnitt: Bis zur Endgültigen Einführung der Orientierungsstufe am 1. August 1975 und der darin enthaltenen Entscheidung vom 15. Oktober 1974, die Orientierungsstufe als schulformunabhängige Schulform einzuführen.

Diese Trennung in einzelne Entwicklungsabschnitte bedeutet keine aufeinanderfolgenden und gegeneinander deutlich abgrenzbaren Abschnitte im Rahmen des politischen Entwicklungsprozesses. Sie kennzeichnen aber wesentliche Einschnitte in der politischen Auseinandersetzung und charakterisieren damit zusammenhängende Dimensionsänderungen des Prozesses.

5.1 Der Beginn der politischen Auseinandersetzung um die gesetzliche Regelung für die Einführung der Orientierungsstufe in Niedersachsen

Noch ehe im Rat der Stadt Osnabrück der fertiggestellte Schulentwicklungsplan am 18. Juli 1972 entgegengenommen und als "repräsentatives Modell für deutsche Großstädte"[3] gelobt wurde, schälte sich als primäres bildungspolitisches Reformvorhaben des Landes Niedersachsen für den Sekundarbereich I die Orientierungsstufe heraus. In den schulpolitischen Gesprächen in Loccum vom 10. - 11. Februar 1972 kündigte der damalige niedersächsische Kultusminister von Oertzen an, "es sei vorgesehen, durch Novellierung des Schulverwaltungsgesetzes die Orientierungsstufe als gesetzliche Schulform in Niedersachsen einzuführen".[4] Um die Orientierungsstufe aus der emotional geführten Gesamtschuldiskussion herauszuhalten und damit eine mögliche Belastung auszusparen, die die Einführung behindern könnte, gab von Oertzen bei diesem Schulgespräch gegenüber den Vertretern der Lehrer- und Elternverbände bekannt, daß die Orientierungsstufe "nicht Vorläufer der integrierten Gesamtschule"[5] sei, wenn sie auch in sich als integriertes System strukturiert sei. Da sie als neue Schulform gedacht sei, könne sie auch nicht "Fortsetzung der Grundschule" sein, zumal sie damit ja dem Zweck ihrer Einrichtung widersprechen würde, eine bessere Voraussage über die Eignung eines Schülers für den weiteren Schulweg zu gewährleisten, als dies bisher durch die Grundschule gegeben war.

Im Halbjahresbericht der Niedersächsischen Landesregierung vom Juni 1972[6] wurde die stufenweise Einführung der Orientierungsstufe als Regelschule bis 1975 angekündigt und mit in das Schwerpunktprogramm der Landesregierung für die zweite Hälfte der Legislaturperiode aufgenommen. Bereits im August des gleichen Jahres wurde auf eine kurz bevorstehende Gesetzesnovelle zu diesem Themenbereich aus dem Kultusministerium hingewiesen. Diese Absicht der Landesregierung machte es aber notwendig, das Niedersächsische Konkordat vom 26. Februar 1965 zu ändern, da dort in Art. 6 im Zusammenhang mit den vereinbarten Bekenntnisschulen von "Volksschulen" die Rede war und nun eine Neuregelung für die Stufeneinteilung des Schulwesens und damit auch für die Orientierungsstufe getroffen werden mußte. Von katholischer Seite wurde beteuert, daß sich die katholische Kirche der Einführung der Orientierungsstufe nicht widersetzen werde[7], daß aber eine gesetzliche Regelung der Orientierungsstufe erst nach positivem Abschluß der Konkordatsverhandlungen möglich sein würde. Das politische Gewicht der katholischen Kirche im Rahmen niedersächsischer Schulreformpolitik sollte sich in der späteren Phase des Einführungsprozesses der Orientierungsstufe, auch in der Stadt Osnabrück, zeigen.

Anfang Dezember 1972 erfolgte dann die Vorlage des Entwurfes der angekündigten Gesetzesnovelle[8], die unter anderem die stufenweise Einführung der Orientierungsstufe als Regelschule vorsah. Dabei kündigte der niedersächsische Kultusminister an, daß eine Einigung mit der Kirche noch in diesem Jahr zu erwarten sei. Am 23. Dezember 1972 erfolgt dann auch die Paraphierung des Notenwechsels zum Niedersächsischen Konkordat.[9]

Die Stadt Osnabrück hatte sich nach Entgegennahme des Schulentwicklungsplanes und in Anbetracht der landesweiten Orientierungsstufendiskussion sehr bald zu der in ihm angeregten "Prioritätenliste"[10] in Angriff zu nehmender Schulreformmaßnahmen entschieden. Die Reihenfolge dieser Prioritätenliste - Sonderschulbereich, Orientierungsstufe und Schulzentren - entsprach wohl der Auffassung, daß dies die "machbarsten" Reformprojekte sein würden. Der Oberstadtdirektor verkündigte dazu schon vor Übergabe des Schulentwicklungsplanes an den Rat der Stadt:

"Mit der Orientierungsstufe der Klassen 5 und 6 fängt die horizontale Gliederung an; dieser Verteilerkreis entscheidet über den weiteren Weg".[11] Eine Aussage, die im späteren Verhalten des Oberstadtdirektors zu Problemen der Einführung der Orientierungsstufe nicht zum Tragen kam.

Mit der Vorlage der Gesetzesnovelle war die Absichtserklärung der Landesregierung in ein konkretes Stadium eingetreten. Die Eile, mit der die Regierung diese Novelle durchdrücken wollte - am 10. Januar 1973 stimmte bereits das Kabinett der Novelle zu -, rief die Gegner auf den Plan. Die CDU-Opposition im niedersächsischen Landtag orientierte sich an den Vorstellungen der von den CDU-Kultusministern vertretenen Auffassung der Einführung von schulformabhängigen Orientierungsstufen. Um den Gegnern außerhalb des parlamentarischen Raumes Zeitgewinn zu verschaffen und den fraktionsinternen Bedenken ("Einbahnstraße in die integrierte Gesamtschule") Rechnung zu tragen, versuchte die CDU-Landtagsfraktion die Behandlung der 4. Novelle am 24. Januar 1973 durch Geschäftsordnungsantrag[12] von der Tagesordnung abzusetzen. Der Antrag wurde abgelehnt. Bei dieser ersten konkreten Umsetzungsmaßnahme bundesstaatlicher Empfehlungen in konkrete Landesgesetze, deren Bindungswirkung von nicht unerheblichem Ausmaß sein sollte, traten genau die Schwierigkeiten auf, die auch in den bundesstaatlichen Empfehlungen bereits als Kompromiß, wenn nicht sogar als unverbundenes Nebeneinander, vorformuliert waren. Konnte man sich, wie bereits erwähnt, im Bildungsgesamtplan noch auf von allen Kultusministern geteilte bildungspolitische Ziele für die Sekundarstufe I einigen, so war die Frage der Organisationsform und auch der inhaltlichen Präzisierung zwischen den Ländern gespalten.[13] Die CDU/CSU-regierten Länder sprachen sich dagegen aus, politisch Entscheidungen vorwegzutreffen, ehe nicht Ergebnisse von Schulversuchsprogrammen genaue Auskunft über Vor- und Nachteile des Reformprojektes geben würden. Da die Ansichten politischer Parteien, zumal wenn sie bundesweit verbreitet sind, nicht an den Landesgrenzen einzelner Bundesländer Halt machen, war zu erwarten, daß die CDU in Niedersachsen dieser bundespolitischen Auffassung ihrer Mutterpartei folgen würde. Um sich aber nicht den Stempel der Reformunwilligkeit aufdrücken zu lassen, wurde vom Landesvorstand und auch vom Landesausschuß (dem höchsten

Parteigremium zwischen den Parteitagen) der CDU grundsätzlich der Einführung der Orientierungsstufe zugestimmt[14], dies aber mit Forderungen verknüpft[15], die es der Landesregierung wiederum unmöglich machten, diesen zu folgen, ohne ihre eigene Konzeption aufzugeben. Vor allem im pädagogischen Bereich liefen die Forderungen darauf hinaus, die Orientierungsstufe zu einer Farce werden zu lassen. Neben der ohnehin fragwürdigen Differenzierung in Englisch und Mathematik verlangte die CDU weitere Differenzierungsmaßnahmen im Fach Deutsch und wollte, daß die Orientierungsstufe "niveaubezogen" arbeiten solle, vor allem mit Hinblick auf die Anforderungen in Klasse 7 der weiterführenden Schulen. Wie das konkret aussehen sollte, wurde verschwiegen. Man konnte davon ausgehen, daß bei einer solchen Binnenstruktur die Orientierungsstufe traditionelle Steuerungsfunktion für schichtenspezifische Selektion in herkömmlicher Weise übernehmen sollte, womit die Orientierungsstufe Stabilisierungsfunktion für das alte System, nur mit neuem Namen und wahrscheinlich effizienter, übernehmen würde. Da noch andere schulpolitische Themen in dieser Gesetzesnovelle zur Abstimmung standen, so vor allem eine gesetzliche Regelung für Schulversuche[16], die der Absicherung der Gesamtschulentwicklung dienen sollte, fiel es der CDU nicht schwer, am 25. Mai 1973 die Novelle im Landtag abzulehnen.

Im außerparlamentarischen Raum waren es vor allem der Ende 1971 gegründete Landeselternrat (LER) und der Philologenverband Niedersachsen, die sich gegenüber der Absicht der Landesregierung ablehnend verhielten. Beide Verbände beklagten die zu geringe Beratungszeit für diese Gesetzesmaßnahme, die schon am 24. Januar 1973 im Landtag eingebracht werden sollte. Der Landeselternrat sah in der seiner Ansicht nach übereilt vorgelegten Gesetzesvorlage einen Verstoß gegen das gültige niedersächsische Elternvertretungsgesetz, das vorsah, daß in wichtigen allgemeinen Fragen des Schulwesens zwischen Kultusminister und Landeselternrat "mit dem Ziele der Verständigung"[17] zu beraten sei. Dies sei in der Kürze der zur Verfügung gestellten Zeit unmöglich, zumal der vom Kultusminister ursprünglich gesetzte Termin für die Stellungnahme der Verbände sogar der 11. Dezember 1972 gewesen war. Diese dem Landeselternrat zu kurz erscheinende Terminsetzung führte dann dazu, daß der Landeselternrat

sich entschloß, gegen den Kultusminister vor dem Verwaltungsgericht zu klagen.[18] Inwieweit dieser Vorwurf des Landeselternrates gegenüber dem Kultusminister auf wackligen Beinen stand, geht daraus hervor, daß bei dem Klagebeschluß im Landeselternrat ein Minderheitsvotum einiger Elternvertreter abgegeben wurde[19], die dem Landeselternrat vorwarfen, er hätte, wenn er gewollt hätte, seine Stellungnahme rechtzeitig abgeben können, u.a. auch deswegen, weil sich ein Ausschuß des Landeselternrates bereits seit Frühjahr 1972 mit den Fragen der Orientierungsstufe beschäftigte und mit der Problematik der Orientierungsstufe durchaus vertraut war. Darüber hinaus hätte die Sitzung des Landeselternrates vom 25. Januar 1973 um eine Woche vorverlegt werden können, so daß die rechtzeitige Stellungnahme möglich gewesen wäre. Hinzu kommt, daß nach Aussage des Kultusministers der Landeselternrat der einzige Verband gewesen sei, mit dem er im Dezember 1972 "die politischen Grundsätze des Gesetzes"[20] durchgesprochen und ihm dabei versichert habe, daß seine Vorstellungen berücksichtigt werden würden. Im Februar 1973 gab dann der Landeselternrat eine umfassende Stellungnahme zur Einführung der Orientierungsstufe ab und präzisierte seine Bedingungen. Im Vorspann zu diesen Forderungen heißt es: "Der Landeselternrat Niedersachsen begrüßt Reformen, die eine Verbesserung des bestehenden Schulsystems bewirken können. Er hat grundsätzlich dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften (4. Novelle) zugestimmt, macht aber seine Zustimmung hinsichtlich der Einführung der Orientierungsstufe von der Erfüllung folgender Bedingungen abhängig".[21] Diese Bedingungen ziehen sich von diesem Zeitpunkt an durch die gesamte Orientierungsstufendiskussion, auch in der Stadt Osnabrück, und erfahren nur wenige Variationen. Schwerpunkte dieser Bedingungen waren:

- ausreichende Zahl von Lehrern aller drei Schularten müssen vorhanden sein,
- Kooperation zwischen Orientierungsstufenlehrern und Lehrern der weiterführenden Schulen muß gewährleistet sein,
- Lehrervorbereitung muß gewährleistet sein,
- es sollte keine punktuelle Einführung der Orientierungsstufe vorgenommen werden,
- ausreichende Räume müssen zur Verfügung stehen,

- eine enge Zusammenarbeit von Eltern und Lehrern muß angestrebt werden,
- der Bildungsweg nach Abschluß der Orientierungsstufe bleibt den Eltern überlassen,
- die Mitwirkung der Eltern bei der Planung muß ermöglicht werden,
- die Regelung der Schülertransportkosten muß erfolgen.

Diese Forderungen sind zwar keineswegs unsinnig, nur, sie lassen sich aber auch als Reformverhinderungsinstrumente ausgezeichnet verwenden, zumal der Landeselternrat sich weitere Forderungen vorbehalten hat. Die Notwendigkeit, die Absichten des Landeselternrates ausführlicher darzustellen, hat, wie bereits an anderer Stelle aufgezeigt, seine Ursache in den vielfältigen Beziehungen zwischen dem Landeselternrat, besonders seinem Vorsitzenden, und der Stadt Osnabrück. Für die Stadt Osnabrück ergaben sich daraus Überlegungen, die diesem Tatbestand Rechnung tragen mußten, was vor allem darauf hinauslief, die Elternschaft und die sie repräsentierenden Gremien besonders zu beachten. Man kann den Landeselternrat als den für die landespolitische Auseinandersetzung wichtigsten Faktor auf der Elternseite ansehen.

Neben dem Landeselternrat tat sich auch noch der "Verband der Elternräte der Gymnasien Niedersachsens e.V." hervor. Dieser Verband, dem fast alle Gymnasien Niedersachsens angehören, kann als wichtigster konservativer Unterstützungspartner des Landeselternrates angesehen werden. Was den gymnasialen Beitrag zur Diskussion um die neue Schulform Orientierungsstufe betrifft, hat dieser Verband zusammen mit dem Philologenverband Niedersachsen die Interessen der Gymnasialeltern bzw. -lehrer am extensivsten vertreten. Es bestanden enge Verbindungen zum Landeselternrat[22)], was eine zusätzliche Unterstützung zugunsten der Gymnasialeltern ermöglichte.

Um den ideologischen Hintergrund dieses gymnasialen Interessenverbandes zu verdeutlichen, sei hier aus einer Broschüre des Verbandes vom September 1975 zitiert[23)], wo auf Seite 4 unter der Balkenüberschrift "Stopp für Reformen" in Ziff. 3 zu lesen ist: "Neue Orientierungsstufen bringen den Gymnasien allenfalls eine räumliche Entlastung. Neue Orientierungsstufen erfordern aber die Abordnung von vollausgebildeten Philologen. In der jetzigen Situation wäre das

ohne erheblichen Substanzverlust in den gymnasialen Oberstufen unmöglich. Die Einführung der Orientierungsstufe im Landkreis Celle kostet allein bauliche Investitionen und sächlichen Aufwand von über 80 Millionen DM. Für diesen Betrag könnten 2.000 Gymnasiallehrer ein Jahr bezahlt werden."

Und im Anschreiben an die Eltern finden sich folgende Aussagen:

- "Unser Land wirtschaftet mit unseren Steuergeldern schlecht, indem es seine Kinder vernachlässigt."
- "Die Chancenungleichheit ist vorprogrammiert!"
- "Wir Eltern der Kinder an den niedersächsischen Gymnasien müssen uns fragen, was das für ein Staat ist, der sich auf Kosten unserer Kinder sanieren will, der die Bildungsbelange aller Schüler an den Gymnasien außer acht läßt, der vergessen hat, daß Bildung das Fundament für Lebensqualität ist." (Unterstreichungen von mir)

Mit welchem massiven Einsatz hier Standesinteressen vertreten wurden und wie hartnäckig der Widerstand gegen Schulreformmaßnahmen war, die "Bildung als Lebensqualität" eben nicht nur bestimmten Gruppen in unserer Gesellschaft zukommen lassen will, wird an diesem Verband besonders deutlich. Dabei wird der Orientierungsstufe im Rahmen des Schulreformprozesses von diesem Verband eine wichtige Funktion zugeschrieben. Dies geht aus einer umfassenden Dokumentation[24] des Verbandes vom Frühjahr 1976 hervor, die wichtige Beiträge einer Tagung wiedergibt, die ausschließlich dem Thema Orientierungsstufe gewidmet war. Auf dieser Tagung sprach der neue niedersächsische Ministerpräsident Albrecht (CDU) zu den anwesenden Verbandsvertretern, daß die "neue Landesregierung bei der Einführung von schulorganisatorischen Veränderungen, nämlich der Orientierungsstufe und der reformierten Oberstufe der Gymnasien"[25] behutsamer vorgehen wolle. Der Ministerpräsident äußerte Zweifel an dem Orientierungserfolg der neuen Schulform und bezweifelte, ob sie ihren Zweck überhaupt erfüllen kann, "wenn man die Orientierungsstufe nur gewissermaßen als Eingangsstufe zur integrierten Gesamtschule sieht"[26]. Die "Neuorientierung" soll nun, so Albrecht, vielmehr auf Bildungsziele und Bildungsinhalte gerichtet werden: "Meine Damen und Herren, es ist ein Glücksfall der deutschen Geschichte gewesen, daß wir 150 Jahre lang von dem humanistischen Bildungsideal haben leben können. Das war

durch die Staatsformen hindurch, ob Monarchie oder Republik, ob Süddeutschland oder Norddeutschland, ob Frankreich oder England, das spielte alles keine Rolle, ob 1850 oder 1920. Über all diese Zeiträume hinweg hat dieses humanistische Bildungsideal die Menschen geeint und Schule für alle möglich gemacht. Nun, dieses humanistische Bildungsideal ist zerstört worden, ist nicht mehr das unbestrittene Bildungsideal unserer Schule, auch wesentlich zerstört worden unter dem Einfluß des Marxismus und seiner Gedankenwelt."[27]
(Unterstreichungen von mir)

Der erste Vorsitzende des Verbandes dankte dem Ministerpräsidenten, er habe "uns große Hoffnungen gegeben. Wir wollen dafür sorgen, daß die Zeichen, die Sie setzen, auch überall im Lande verstanden werden."[28]

Dies macht überdeutlich, welch konservativer Geist diesen Verband beherrscht, der immerhin eine wichtige Meinungsbildungsinstitution, wenn nicht die wichtigste, für die niedersächsischen Gymnasialeltern darstellt und in dem alle Gymnasien Osnabrücks vertreten sind[29]. Auch die Vorsitzende des Osnabrücker Stadtelternrates war im Zeitraum 1974/75 Mitglied im geschäftsführenden Vorstand dieses Verbandes[30] und gewährleistete den Einfluß dieses Verbandes auf die Osnabrücker schulpolitische Szene.

Der Philologenverband, der der Einführung der Orientierungsstufe ebenfalls skeptisch bis ablehnend gegenüberstand, forderte im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung der Orientierungsstufe eine verstärkte Hinwendung zur inhaltlichen Diskussion der Orientierungsstufe, ehe gesetzliche Festschreibungen erfolgen[31]. Seine Forderungen für die Einführung der Orientierungsstufe finden sich im wesentlichen im Forderungskatalog des CDU-Landesausschusses vom Mai 1973 wieder. Für den pädagogischen Bereich wird neben Englisch auch Französisch oder Latein als erste Fremdsprache gefordert. Darüber hinaus sprach man sich für eine "Vorgruppierung" in der Orientierungsstufe aus.

Auf kommunaler Ebene veranlaßte die schulpolitische Entwicklung auf Landesebene die ermittelten Gruppen zur Entwicklung von Aktivitäten, zumal die aus dem Schulentwicklungsplan abgeleitete und festgelegte Prioritätenliste erste Konkretisierungen im kommunalen Bereich er-

warten ließ. Eine gesetzliche Regelung auf Landesebene, wo die SPD die Regierung und damit auch den Kultusminister stellte, und die im Lokalparlament vorhandene Mehrheit der SPD[32] ließen Durchsetzungschancen für die beabsichtigten Schulreformmaßnahmen erkennen. Nicht ohne Grund konstituierte sich im Januar 1973 ein "Arbeitskreis Schule" der CDU[33], der sich für die Einführung der Orientierungsstufe im ganzen Stadtgebiet aussprach und der von da ab die schulpolitischen Initiativen der CDU fachlich unterstützte und auch selbst initiativ wurde. Auf SPD-Seite bestand bereits ein ähnlicher Ausschuß.

Faßt man diesen ersten Entwicklungsabschnitt zusammen, so läßt sich feststellen, daß sich auf lokaler Ebene die Gespräche im Expertenkreis bewegten.

Die neue Schulform Orientierungsstufe wurde durch gesetzgeberische Maßnahmen auf Landesebene initiiert und aus der Schulversuchsphase in eine rechtsverbindliche stufenweise Disseminationsphase überführt. Dabei traten gesellschaftspolitische Widerstände auf, die über Interessengruppen und die politische Opposition der CDU vermittelt, die Einführung hinauszögern, wenn nicht ganz verhindern wollten. Der Mobilisierungsgrad dieses Widerstandspotentials war zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht in dem Maß geglückt, wie das dann während des zweiten Entwicklungsabschnittes vor der Verabschiedung des Schulgesetzes möglich wurde.

Mit der Verabschiedung der 4. Novelle wurde die Orientierungsstufe zwar "die Schulreformmaßnahme" auch in der Stadt Osnabrück, sie wurde aber auch den politischen Auseinandersetzungen, die sich bei der Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes ergaben, zum Teil entzogen, was sich insgesamt für ihre Einführung positiv auswirkte.

5.2 Das neue niedersächsische Schulgesetz als Grundlage zur Einführung der Orientierungsstufe

Es ist sicherlich richtig, die Einführung der Orientierungsstufe nur im Rahmen des Gesamtpaketes der niedersächsischen Schulpolitik zu sehen. Wesentlicher Ausdruck des Willens der Landesregierung, die-

sem Gesamtpaket einen rechtlich verbindlichen Rahmen zu gegen, war die beabsichtigte Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes. Kernstück der konkreten Veränderungsabsicht war für einen kurzfristigen Zeitraum sicher die Orientierungsstufe, mittel- und langfristig ein darauf aufbauendes integriertes Schulsystem, so wie es im Bildungsgesamtplan vorgesehen war. Da das konkrete Veränderungsobjekt Orientierungsstufe durch die 4. Novelle inhaltlich bereits abgesichert war, blieb es während der Schulgesetzdiskussion meistens außerhalb des Bereiches konkreter Auseinandersetzung. Lediglich im Zusammenhang mit der Diskussion um die Gliederung des Schulsystems nach Klasse 6 wurde auch die Orientierungsstufe immer wieder als Argument dafür herangezogen, daß die von den Gegnern seinerzeit vorgebrachten Bedenken (Stichwort: "Einbahnstraße in die integrierte Gesamtschule") jetzt beim Schulgesetz ihre Bestätigung fanden: Orientierungsstufe übernehme Gelenkfunktion für ein integriertes Schulsystem und somit Pilotfunktion für die Gesamtschule. Die mögliche Eigendynamik der neuen Schulform Orientierungsstufe wurde hier von den Gegnern integrierter Schulsysteme antizipiert, weswegen sie immer wieder betonten: "Orientierungsstufe - Ja, aber ...,"und dann folgten die Bedingungen. Die Landesregierung konnte die Argumentation der Orientierungsstufengegner dadurch unterlaufen, daß sie argumentierte, das System Orientierungsstufe bringe nicht automatisch die Gesamtschule, allerdings beinhalte es vom Ansatz her und von den begleitenden Maßnahmen (etwa im Baubereich oder im Rahmen des Genehmigungsverfahrens) her eine Vorstrukturierung für die Gesamtschule. Dem Schulgesetz kam deshalb aus Sicht der Landesregierung die wichtige Funktion zu, den Aufbau des Schulsystems nach Klasse 6 in Richtung integrierter Systeme zumindest offen zu halten.

Auf kommunaler Ebene, wo mit Hilfe der Einrichtung von Orientierungsstufen die zukünftige Veränderung des Schulwesens vorstrukturiert werden sollte, entbrannte dann auch nach der Verabschiedung des Schulgesetzes eine harte Auseinandersetzung. Oftmals ging es dabei um Dinge, die,für sich gesehen, eigentlich gar keinen Anlaß darstellten, die Auseinandersetzung in einer derartigen Schärfe zu führen, die aber in der Gesamtschau des Schulreformprozesses eben doch nur eine andere Ebene darstellten, wo aber prinzipiell die

Strukturen der Auseinandersetzung die gleichen waren. Die Diskussion um das Schulgesetz gewann letztlich aus dieser Sichtweise für die kommunale Ebene ihre Bedeutung und erklärt die Heftigkeit der Auseinandersetzung.

Es wurde darauf hingewiesen, daß der Reformprozeß und das ihn begleitende Gesetzgebungsverfahren nur analytisch in Teilschritte zerlegbar sei. In Wirklichkeit greifen die einzelnen Schritte fast wie Zahnräder ineinander und haben für den Gesamtprozeß gegenseitige Stützungsfunktion. Erste deutliche Hinweise für eine "umfassende Schulgesetzgebung" machte der damalige Kultusminister von Oertzen bei der Einbringung der erwähnten 4. Novelle in den niedersächsischen Landtag im Januar 1973[34]. Parallel zur Arbeit am Schulgesetz liefen die Arbeiten und Verhandlungen zur Privatschulnovelle. Diese Gesetzesnovelle war aufgrund des Notenwechsels zur Änderung des Niedersächsischen Konkordats vom Dezember 1972 notwendig geworden. Sie sollte den gesetzlichen Rahmen für die Umwandlung von 18 katholischen Bekenntnisschulen an 16 Orten in Niedersachsen in Privatschulen unter kirchlicher Trägerschaft (zwei davon in Osnabrück) abgeben und später Bestandteil des niedersächsischen Schulgesetzes werden. Im März 1973 lag diese Novelle im Entwurf vor.[35] Schon im Mai 1973, also noch vor Verabschiedung der 4. Novelle, lag der Entwurf zum Schulgesetz vor, nachdem Anfang Mai bereits Einzelheiten durchgesickert waren und erste Proteste laut wurden. Bis zur Billigung des Schulgesetzentwurfes durch das Kabinett, Anfang Oktober 1973, und der ersten Lesung im Landtag, Ende Oktober 1973, wurde zum Teil mit polemischen Auseinandersetzungen um Änderungen gerungen. In ihm wurde das Teilstück einer Reform der Schulstruktur, das die Orientierungsstufe darstellte, in ein umfassendes, stufenbezogenes Strukturkonzept eingebunden. Dieses Gesetz sollte eine konsequente Stufung des Schulwesens ermöglichen und, weitergehend, auch eine Integration innerhalb der Schulstufen.

Unter Vernachlässigung anderer wichtiger Aspekte des Gesetzes lag ein Schwerpunkt der Auseinandersetzung bei der Frage des Elternrechts, wo der Landeselternrat und andere der Schulpolitik ablehnend gegenüberstehende Verbände vermuteten, daß der Landeselternrat aufgrund seiner wiederholt kritischen Äußerungen in seiner bestehenden Form abgeschafft, zumindest aber "neutralisiert" werden soll-

te[36]. Die im Vorentwurf des Schulgesetzes vorgesehene paritätische Besetzung eines "Landesschulbeirates" mit 20 Lehrern, 20 Eltern, 20 Schülern und 20 Verbandsvertretern ließ konkrete Neutralisierungsabsichten vermuten. In dem Entwurf allerdings, der dann zur ersten Lesung in den Landtag eingebracht wurde, blieb der Landeselternrat als Institution erhalten. Ihm wurde allerdings ein Landesschülerrat und ein weniger aufwendiger Landesschulbeirat an die Seite gestellt. Landeselternrat und Landesschülerrat hatten in dem eingebrachten Gesetzesentwurf gleiche Rechte und Pflichten und sollten als gleichwertige Beratungspartner des Kultusministers anerkannt werden. Dagegen und gegen die Formulierung, daß anstehende Probleme der Elternschaft mit deren gewählten Vertretern, dem Landeselternrat, nicht mehr "mit dem Ziele der Verständigung", sondern lediglich noch zu "erörtern" seien, liefen der Landeselternrat und die ihn unterstützenden Verbände Sturm[37]. In der endgültigen Fassung des niedersächsischen Schulgesetzes blieb dann der Landeselternrat ebenso wie der Landesschülerrat bestehen, wobei sich die Zusammenarbeit mit dem Kultusminister vertrauensvoll gestalten soll.[38]

Neben der Auseinandersetzung um das Elternrecht spielte die Gliederung des Schulwesens eine zentrale Rolle und bewirkte einen hohen Mobilisierungsgrad, vorwiegend gymnasialorientierter Eltern und Lehrer. Diese Gruppen haben auch weitgehend die öffentliche Diskussion bestimmt. So hat der Philologenverband Niedersachsens alles unternommen, um seine Mitglieder und Anhänger dafür zu gewinnen, daß die aus seiner Sicht geplante "Zerschlagung des Gymnasiums" verhindert werde. Auf dem Philologentag in Hannover Anfang November 1973 beschlossen die Mitglieder des niedersächsischen Philologenverbandes Kampfmaßnahmen gegen das Schulgesetz und richteten zur finanziellen Absicherung einen "Kampffonds" von 60.000,-- DM ein.[39] Landesweite Protestaktionen in den Gymnasien und eine Großkundgebung im Januar 1974 in Hannover zeigten, mit welcher Vehemenz hier Standesinteressen verteidigt wurden. Dabei verschwinden in der öffentlichen Auseinandersetzung andere wichtige Reformmaßnahmen des niedersächsischen Schulgesetzes. Der gymnasiale Einzelaspekt wurde durch die gymnasialen Interessenvertreter zum entscheidenden Streitpunkt des Gesetzes hochstilisiert.[40] Die Protestkundgebung in Hannover gab Aufschluß darüber, was auch

auf kommunaler Ebene in der Auseinandersetzung um Schulreformmaßnahmen an Widerstand zu erwarten war. So konnte der damalige Vorsitzende des niedersächsischen Philologenverbandes vor 3.000 Lehrern ausrufen: "Das Gymnasium ist zum Tode verurteilt, aber es muß auf die Hinrichtung warten, bis das Exekutionskommando zusammengestellt ist."[41] Und gleichsam als Drohung hinterher, die vor allem für die Realisierung der Orientierungsstufe nicht überhört werden konnte: "Ohne die Lehrer an den Gymnasien gibt es keine Reform des Schulwesens in Niedersachsen."[42] Der anwesende Landeselternratsvorsitzende warnte vor einer Verabschiedung des Gesetzes in dieser Legislaturperiode, da es übereilt und unausgereift sei. Da diese "außerparlamentarische Opposition" gegen das niedersächsische Schulgesetz mit großer Vehemenz und massivem Einsatz auf allen Ebenen kämpfte, konnte sich die eigentlich parlamentarische Opposition, die CDU, da die Kritik am Schulgesetz in ihrem Sinne vorgetragen wurde, auf Geschäftsordnungsfragen verlegen, um auch von daher eine Verabschiedung des Gesetzes zu verhindern. So forderte die CDU-Landtagsabgeordnete Flick aus Osnabrück schon im Oktober 1973 mindestens ein Jahr Beratungszeit für das Schulgesetz[43] und warf der SPD vor, sie wolle vollendete Tatsachen schaffen.

Nach Abschluß der ersten Lesung, bei der dann auch die CDU ihre grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber dem Gesetz äußerte, begann eine intensive Ausschußtätigkeit, die am 16. November 1973 mit dem Hearing der Verbände eingeleitet wurde. Die Landesregierung hielt dabei an ihrer Absicht fest, noch in der laufenden Legislaturperiode das Schulgesetz zu verabschieden, was zu einer auch quantitativ nicht unerheblichen Sitzungsfolge führte. Der stets wiederkehrende Vorwurf der CDU, so im Januar 1974 durch den kulturpolitischen Sprecher der CDU und jetzigen niedersächsischen Kultusminister, die Regierung verhindere eine "ordentliche Beratung" des Gesetzes, läßt sich nicht aufrechterhalten. Nach einer Meldung der "Neuen Osnabrücker Zeitung" vom 19. März 1974 haben die Fachausschüsse bis dahin bereits 60 Sitzungen hinter sich gebracht, davon allein 39 Sitzungen des Kulturausschusses. Bis zu diesem Zeitpunkt (März 1974) lagen von der CDU noch keine schriftlichen Änderungsanträge in den entsprechenden Ausschüssen vor.[44] Erst Anfang April, knapp 4 Wochen vor der beabsichtigten Verabschiedung des Gesetzes, legt die CDU-Landtagsfraktion

ihre Änderungsvorschläge im Kulturausschuß vor, unter anderem die freie Schulwahl nach der Orientierungsstufe.[45] Wie wenig konkrete Vorstellungen bei der CDU vorhanden waren, zeigen die Äußerungen des niedersächsischen CDU-Vorsitzenden Hasselmann auf dem Landesparteitag in Hannover im April 1974. Im Hinblick auf den Wahlkampf äußerte er sich über die CDU-Schulpolitik wie folgt: "In der Schulpolitik wolle eine CDU-Regierung als Sofortprogramm die schnellstmögliche Ausstattung des vorhandenen, aber modernisierten, klar gegliederten Schulwesens mit einer ausreichenden Zahl von Lehrern, Gebäuden und zufriedenstellenden Lernmitteln in Angriff nehmen."[46] (Unterstreichungen von mir)

Wie bereits angedeutet, fand die Auseinandersetzung um das Schulgesetz nicht nur auf Landesebene statt. Auch in der Stadt Osnabrück wurde die Auseinandersetzung heftig geführt. Aus den bereits ermittelten Ergebnissen wurde deutlich, wann und wo die Schwerpunkte der Auseinandersetzung lagen und wie diese Auseinandersetzung von den daran Beteiligten eingeschätzt wurde. Ob der Verlust eines SPD-Direktmandates auf die schulpolitischen Auseinandersetzungen zurückgeführt werden kann, muß offen bleiben, ganz abwegig erscheint es nicht.[47] Im Januar 1974 nimmt der Kreisvorstand der CDU Osnabrück, dem unter anderem der kulturpolitische Sprecher der Landtagsfraktion und heutige Kultusminister angehört, zum Schulgesetz Stellung.[48] Die Kritikpunkte gleichen denen der Landes-CDU:

- Kritik an der Einführung der Gesamtschule, da sie nicht mehr unter den Schulreformparagraphen fällt
- Beschneidung des Elternrechtes durch Festlegung von Schuleinzugsbezirken
- Landeselternrat soll als lästiger Partner abgeschafft werden
- Lehrer sollen "Erfüllungshilfen des Staates" werden

Als Fazit zieht der CDU-Kreisvorstand, daß das Schulgesetz ein weiteres Beispiel an "sozialistischer Planungsgläubigkeit" offenbare. Nachdem sich der Philologenverband Osnabrück bereits im September 1973 ablehnend zum Schulgesetz geäußert hatte (dabei unter anderem die Stufentrennung in Sekundarstufe I und II ablehnte), bezog er nun im Januar 1974 auch die erste Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes in seine Kritik mit ein. Hier, wie beim Schulgesetz, war die Stufenschule, die er als "Modell vom grünen Tisch" bezeichnete und

die seiner Ansicht nach die Auflösung der Gymnasien bedeutete, Schwerpunktthema.[49] Die Stellungnahmen des SPD-Unterbezirksvorsitzenden und Oberbürgermeisters von Osnabrück sowie des Arbeitskreises Schule der SPD zu den Erklärungen des CDU-Kreisvorstandes und des Philologenverbandes steckten klare politische Fronten ab. Sie warfen ihnen vor, "daß die bildungspolitische Diskussion der beiden (CDU und Philologenverband) vorwiegend durch die vermeintlichen Interessen der Gymnasialschüler und die standespolitischen Interessen des Philologenverbandes bestimmt wird".[50]
Für die lokale Ebene fiel auf, daß im Rahmen der schulpolitischen Diskussion die Trennung zwischen Schulgesetz, Schulentwicklungsplan und Orientierungsstufe schwamm: Ihre Interdependenzen wurden hier offenkundig. Parallel zur landesweiten Schulgesetzdiskussion wurden Orientierungsstufen weiterhin eingerichtet. Von Regierungsseite war man aber nicht daran interessiert, die Orientierungsstufe im Zusammenhang mit der Schulgesetzdiskussion noch einmal neu zu diskutieren. Dies hätte sich auf der lokalen Ebene bei der unmittelbaren praktischen Umsetzung leicht ereignen können. Es war deshalb notwendig, einerseits die Bedeutung von Orientierungsstufen für die Schulreform herauszustellen, andererseits diese Bedeutung nicht so in den Vordergrund und damit möglicherweise erneut ins Schußfeld der politischen Auseinandersetzung zu bringen, indem man nun hektisch die Einführung weiterer Orientierungsstufen betrieb. Im Mai 1973 verwies der Kultusminister auf einer öffentlichen Veranstaltung der SPD in Bad Iburg auf die, wie er sagte, "große Bedeutung", die der Orientierungsstufe im Rahmen des Schulreformprozesses zukomme.[51] Im Juni 1973 versuchte er zu verdeutlichen, daß die Orientierungsstufe in keiner Weise die danach folgenden Schulstufen bestimme.[52] Im November 1973 war die SPD-Landtagsfraktion der Ansicht, daß "Zwischenlösungen" bei der Einführung der Orientierungsstufe gefunden werden müßten "wegen Finanzierungsschwierigkeiten".[53] Im Dezember 1973 kündigte eine Referentin aus dem Kultusministerium vor der GEW-Hauptversammlung des Bezirkes Osnabrück an, daß die Orientierungsstufe nicht überall gleichzeitig eingeführt werden könne.[54]

Diese und ähnliche amtlichen Äußerungen sollten auf ein behutsames Vorgehen der Landesregierung hinweisen. Dieses Verhalten wurde noch dadurch unterstützt, daß das finanz- und strukturschwache Nieder-

sachsen bei der Verteilung der Finanzmittel umsichtig vorgehen mußte. Die damalige Stabilitätspolitik der Bundesregierung, die eine übermäßige Kreditaufnahme begrenzte, unterstützte ebenfalls diese Politik. Mit diesem Finanzargument hatte auch der Rat der Stadt Osnabrück im Juni 1973 beschlossen, die Orientierungsstufe nicht vor 1975 einzuführen.[55)]

Im Protokoll des Stadtelternrates vom 10. Dezember 1973 wurde unter Aufzählung der wichtigsten Kritikpunkte auf die Stellungnahme des Landeselternrates zum Schulgesetzentwurf hingewiesen. Der Stadtelternrat beschloß,zur Erarbeitung seiner eigenen Stellungnahme einen Ausschuß zu bilden. Anfang Februar 1974 gründeten auch die Schulelternräte der Osnabrücker Gymnasien einen Arbeitskreis "Niedersächsisches Schulgesetz". In der Stellungnahme zur Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes befürwortete der Stadtelternrat die "Gesamttendenz der niedersächsischen Schulpolitik", nach der die Reformen "schrittweise, behutsam und ohne schroffen Bruch mit der Kontinuität des Schulwesens" durchzuführen seien.[56)] In der endgültigen Formulierung vom 6. März 1974 übernahm der Ausschuß des Stadtelternrates mit einigen Ergänzungen dann aber die Stellungnahme des Landeselternrates. Diese Stellungnahme des Landeselternrates nun allerdings mit der "Gesamttendenz der niedersächsischen Schulpolitik" in Einklang zu bringen, fällt schwer, da wesentliche Reformansätze abgelehnt wurden. Die Politik des Stadtelternrates in der Stadt Osnabrück blieb dadurch unklar, weil man sich zum Beispiel fragen muß, warum es neben dem Arbeitskreis des Stadtelternrates zu Fragen des Schulgesetzes auch noch einen Arbeitskreis der Osnabrücker Gymnasien zum gleichen Problem gab, wenn sich doch der Stadtelternrat als "Repräsentant der Eltern aller Osnabrücker Schulformen" verstand.[57)] In beiden Arbeitskreisen war die damalige stellvertretende Stadtelternratsvorsitzende vertreten. Sie leitete auch eine Informationsveranstaltung des Arbeitskreises der Gymnasien Mitte Februar 1974 im Gymnasium "Wüste", wo der Landeselternratsvorsitzende, dessen Verband sich ebenfalls nach eigenem Verständnis als Vertreter der Eltern aller Schulformen versteht, über das Thema "Gefährdet das neue Schulgesetz die Ausbildung unserer Schüler an den Gymnasien?" referierte.[58)]

Nach Ansicht des Landeselternratsvorsitzenden sei es das Fernziel der Regierung, die Gesamtschule einzuführen; damit sei aber "das

dreigliedrige Schulsystem und das Gymnasium tot". Weiter führte er aus: "Die Einführung der Orientierungsstufe sei auch eine Form der integrierten Gesamtschule, die dem Gymnasium die beiden untersten Schuljahre nehme".[59] Solange andere Schulformen noch nicht erprobt seien, so der Landeselternratsvorsitzende, "sollten wir das, was wir haben, nämlich das dreigliedrige Schulsystem, funktionsfähig erhalten".[60] Ein anwesender Vertreter der Bezirksregierung Osnabrück bemängelte, daß man einem Kritiker des Schulgesetzes, dem Landeselternratsvorsitzenden, die Zeit für ein ausführliches Referat einräume, die Befürworter des Schulgesetzes aber nur kurze Wortbeiträge liefern könnten. Die im Rahmen solcher Veranstaltung - es gab eine ganze Reihe weiterer Veranstaltungen, so etwa die des Stadtelternrates mit den Schulelternräten der Osnabrücker Schulen[61] - verabschiedeten Resolutionen veranlaßten die GEW Osnabrück, bereits im Dezember 1973 darauf hinzuweisen, daß die "polemisch tendenziöse Agitation gegen das geplante Schulgesetz auf Schulelternversammlungen" abzulehnen sei und daß die Taktik angeprangert werden müsse, daß durch "vorbereitete Resolutionen" die Eltern manipuliert würden.[62] Immer wieder, so die GEW, orientierten sich die Kampagnen gegen das Schulgesetz an dem Einzelaspekt der angeblichen Zerschlagung der Gymnasien, während wichtige Reformvorhaben des Gesetzes, wie bereits an anderer Stelle betont, in der öffentlichen Diskussion völlig vernachlässigt wurden. Die Bedenken der Landesregierung gegen den Landeselternrat als dem Repräsentationsorgan der Eltern aller Schulformen waren also nicht ganz von der Hand zu weisen; eine Kritik, die auch vereinzelt in der Stadt Osnabrück am Stadtelternrat geübt wurde. Während der ganzen Schulgesetzauseinandersetzung vermißte man ein Wort über die Auswirkungen des Schulgesetzes auf die Hauptschule, Realschule etc.[63] Keiner der Elternrepräsentanten hat dazu im positiven Sinne das Wort ergriffen. Auf die Frage an die interviewten Schlüsselpersonen der Stadt Osnabrück, warum die Haupt- und Realschuleltern sich nur sehr wenig an der schulpolitischen Diskussion, gerade auch im Bereich der Orientierungsstufe, und das gilt natürlich auch für das Schulgesetz, beteiligt haben, waren die Antworten der Elternvertreter ein deutlicher Hinweis dafür, wie schwer sie sich mit der Interessenvertretung dieses Teils der Elternschaft taten. Der Landeselternratsvorsitzende bezeichnete die geringe Aktivität

der Hauptschuleltern als ein, wie er sagte, "Grundproblem, mit dem wir als Elternvertreter zu kämpfen haben".[64] Dieser Kampf scheint aber nicht sehr intensiv geführt worden zu sein, sonst hätte man eigentlich erwarten können, daß die Schulpolitik in Niedersachsen und das neue Schulgesetz auch unter der Interessenperspektive von Haupt- und Realschuleltern gesehen worden wäre. Da in den Elternvertretungsgremien in der Regel Eltern jener Sozialschichten vertreten sind, die einer Reform des dreigliedrigen Schulwesens ablehnend gegenüberstehen, kann auch von dort kein Änderungsimpuls erwartet werden. Diese Gremien fallen für die Wahrnehmung der Norm der "Brüderlichkeit" gewöhnlich aus. Die lokalen Befürwortet des Schulgesetzes, die SPD und die GEW Osnabrück, wollten aber das Feld den Schulgesetzgegnern nicht allein überlassen. Auch sie haben sich in großen Informationsveranstaltungen an die Bürger gewandt. Dabei kam es bei einer öffentlichen Veranstaltung der GEW am 8. März 1974, ebenfalls im Gymnasium "Wüste", zu einem scharfen Wortwechsel zwischen dem GEW-Vorsitzenden in Niedersachsen und den Vertretern des Philologenverbandes. Der Landesvorsitzende der GEW warf dem Philologenverband ("Standesbund der Studienräte") vor, "er habe seine Rolle als Reformbremser gut gespielt und falle noch hinter Vorstellungen zurück, die selbst in der CDU unumstritten sind".[65]

Die am 8. Mai 1974 eröffnete Aussprache zum Schulgesetz im Landtag brachte keine neuen Erkenntnisse mehr. Die CDU wiederholte ihre Änderungsanträge und kündigte eine Ablehnung des Schulgesetzes an, wenn diese nicht berücksichtigt werden würden. Es war nicht zu erwarten, daß nach den vorausgegangenen Auseinandersetzungen dies geschehen würde. Alle Anträge der CDU wurden abgelehnt. Das Schulgesetz wurde am 9. Mai 1974 mit 75 : 71 Stimmen verabschiedet[66] und trat am 31. Mai 1974 in Kraft. Als Streitpunkte blieben bestehen:

- Gesamtschule als gleichberechtigte Schulform
- Ermächtigungen des Kultusministers
- Veränderte Aufgabenstellung der Gymnasien
- Mitspracherecht der Eltern

In § 16 regelte das Schulgesetz die verbindliche Einführung der Orientierungsstufe.

Ein zusammenfassender Überblick über diesen zweiten Entwicklungsabschnitt zeigt, daß das niedersächsische Schulgesetz die strukturelle Weiterentwicklung des niedersächsischen Schulwesens über die Orientierungsstufe hinaus absichert. In dieser Phase liefen mehrere Entwicklungen parallel, hatten aber durchaus Beziehung zueinander. Nach der Verabschiedung der 4. Novelle war die Landesregierung daran interessiert, die damit gegebenen Möglichkeiten zur Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe kontinuierlich in der Praxis zu verwirklichen. Gleichzeitig wollte man im Rahmen einer Neuordnung des Schulrechts alle vereinzelt bestehenden Schulrechtsverordnungen und Gesetze zusammenfassen. Dabei sollten die begonnenen Reformvorhaben rechtlich abgesichert werden. Dazu war es notwendig, im bestehenden Schulgesetz Änderungen vorzunehmen, die Weiterentwicklungsmöglichkeiten nicht behindern sollten. Um aber das bereits rechtlich abgesicherte Reformvorhaben Orientierungsstufe nicht noch einmal in den Sog der Auseinandersetzung um das Schulgesetz und damit das Gesamtkonzept zu bringen, wurde das Einführungstempo für die Orientierungsstufe gedrosselt, indem man auf Finanzierungsschwierigkeiten bzw. Finanzierungsmodalitäten verwies, die eine behutsame und schrittweise Einführung notwendig machten. Damit wurde erreicht, daß man nicht den Eindruck des überschwänglichen, wenig umsichtigen Reformeiferers machte, sondern durchaus die Schwierigkeiten bei der konkreten Durchführung sah und zu berücksichtigen bereit war.

Die Landesregierung hielt aber strikt an dem Termin für die Verabschiedung des Schulgesetzes fest. Eine durchaus gewagte Sache, bei der geringen Stimmenmehrheit und in Anbetracht bevorstehender Landtagswahlen. Das während der Auseinandersetzung klar hervorgehobene Verhinderungspotential zwang zwar die Landesregierung zu Zugeständnissen in Teilbereichen, hielt sie aber nicht davon ab, auf den wesentlichen Reformpunkten zu beharren. Einer dieser wesentlichen Reformpunkte war die verbindliche Einführung der Orientierungsstufe, die zwar, wie bereits ausgeführt, in der öffentlichen Diskussion zum Schulgesetz nicht mehr die wesentlichste Rolle spielte, die aber während der gesamten Auseinandersetzung in ihrer Gelenkfunktion wahrgenommen und mitgedacht wurde. Deswegen wurde etwa über die Struktur des Schulwesens nach Klasse 6 um so kritischer und heftiger

gerungen. Die Kritik, mit der das Schulgesetz bzw. bestimmte Teile davon, bedacht wurde, insbesondere die Trennung nach Stufen, traf also durchaus auch die Orientierungsstufe. Nur gegen sie konnten zu diesem Zeitpunkt keine prinzipiellen Einwände mehr vorgebracht werden.

Die Landesregierung hatte durch die Verabschiedung des Schulgesetzes wichtige Reformziele durchgesetzt und gleichzeitig ihrem schulpolitischen Gegner rechtlich abgesicherte Zugeständnisse gemacht: Der Landeselternrat blieb erhalten und die katholische Kirche wurde zum Schulträger einer begrenzten Zahl von Schulen der Sekundarstufe I, davon allein zwei in Osnabrück. Der Bürger hatte ihr bei der kurz danach stattfindenden Landtagswahl keineswegs das Mißtrauen ausgesprochen, so daß eine für die Reformbestrebungen günstige Koalition zwischen SPD und FDP zustande kam. Die Widerstände gegen die gesetzlich vorbereiteten und politisch angekündigten Reformmaßnahmen sollten sich nun verstärkt auf die konkrete Ebene der Durchführung verlagern. Die Reformmaßnahme "Orientierungsstufe" war noch nicht gesichert.

5.3 Der Grundsatzbeschluß der Stadt Osnabrück zur Einführung der Orientierungsstufe

Die im Oktober 1972 bekannt gewordene Prioritätenliste zur inhaltlichen Ausfüllung des Schulentwicklungsplanes - in der Öffentlichkeit nach dem wissenschaftlichen Berater "Aurin-Plan" genannt - veranlaßte die Stadt Osnabrück, eine konkretisierte Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes vorzunehmen. Ein Jahr später, im November 1973[67)], erläuterte der zuständige Kulturdezernent vor der Presse diese Fortschreibung und kündigte die Übersendung an Verbände, Elternräte und andere Interessenten an. Die Verabschiedung der Fortschreibung im Rat der Stadt wurde für den März 1974 angekündigt. In dieser ersten Fortschreibung sei es gelungen, so der Kulturdezernent, die Kosten für die beabsichtigten Maßnahmen gegenüber den Prognosen des Aurin-Planes zu reduzieren. Planungsschwierigkeiten bereiteten noch die laufenden Konkordatsverhandlungen, deren Auswirkungen auf Osnabrück nicht abzusehen seien. Nach dem Entwurf der

Privatschulnovelle sollten in Osnabrück zwei katholische Bekenntnisschulen in kirchliche Trägerschaft überführt werden, während die Stadt nach den Planungen vom November 1973 lediglich einer solchen Umwandlung beabsichtigte zuzustimmen. Dies auch deswegen, da im Konkordat für die Stadt Georgsmarienhütte am südlichen Stadtrand von Osnabrück ebenfalls eine Privatschule in kirchlicher Trägerschaft vorgesehen war. Da für Privatschulen keine festen Einzugsbereiche vorgesehen waren, wäre möglicherweise ein Teil der Osnabrücker Schüler nach dort abgezogen worden. Dies hätte für die im Südteil der Stadt beabsichtigten Orientierungsstufen und damit das öffentliche Schulangebot eine Gefahr bedeutet, da dafür die gesetzlich vorgeschriebene Mindestgröße von sechs Zügen vorgeschrieben war. Unter diesen Bedingungen wollte die Stadt der Errichtung einer zweiten Konkordatsschule im Stadtgebiet, die das öffentliche Schulangebot weiter verringert hätte, nicht zustimmen. Der Schulausschuß hatte schon Ende Oktober 1973 drei Denkmodelle für die kirchlichen Zentren diskutiert:[68)]

a) "Es wird ein großes Domzentrum geschaffen. Die Angelaschule bleibt wie bisher als Gymnasium mit eigener Eingangsstufe bestehen. Ein privates Schulzentrum in Haste entfällt."

b) "Es werden zwei private Schulzentren Am Dom und in Haste geschaffen."

c) "Es wird ein Zentrum Am Dom geschaffen und ein Zentrum in der Südstadt unter Aufgabe der Errichtung einer Privatschule in Georgsmarienhütte. Das Angela-Gymnasium wird als Gymnasium mit Eingangsstufe beibehalten."

Die Stadt bzw. das Kulturdezernat wollte aufgrund der bis dato gültigen Schülerzahlprognosen auf keinen Fall mehr als sieben Züge der Osnabrücker Schüler an die Privatschulen abgeben, um die öffentlichen Schulzentren nicht zu gefährden. Die Stadt hatte aber auch kein Interesse daran, zu viele Schüler des Landkreises in den privaten Schulen der Stadt beschulen zu lassen, nicht nur aus Kostengründen, sondern auch, um den eigenen Kindern dieses weiterführende Schulangebot zu sichern. Andererseits war sich der liberale Kulturdezernent wohl bewußt, daß die katholischen Privatschulen mehrheitlich Kinder

der Oberschicht anziehen würden, wodurch es zu Schulzentren mit einseitiger Sozialschichtausprägung kommen könnte und damit zu Standorten mit mehr bzw. weniger gymnasialer Orientierung, eine Vermutung, die nicht von der Hand zu weisen war. Als dann im Februar 1974 die Stadt Georgsmarienhütte eine Privatschule in katholischer Trägerschaft ablehnte[69] (im übrigen mit Argumenten, die in der Stadt Osnabrück nie diskutiert wurden[70]), mußte die Stadt damit rechnen, daß die Kirche bei den konkreten Verhandlungen um die Realisierung des Schulentwicklungsplanes dann wenigstens in der Stadt Osnabrück auf die Erfüllung der Ergebnisse der Konkordatsverhandlungen drängen würde. Nach Veröffentlichung der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes im November 1973 (wobei interessanterweise nach einem Beschluß des Schulausschusses vom Oktober 1973 der Begriff "Kooperative Gesamtschule", wie er sich noch im 1. Entwurf der 1. Fortschreibung fand, mit Ausnahme von Schinkel, in "Schulzentrum mit Hauptschule, Realschule und Gymnasium" umgetauft wurde[71]), in welchem weiterhin nur von einem Privatschulzentrum ausgegangen wurde, hat das Mitglied des Landeskatholikenausschusses und Oberstadtdirektor der Stadt Osnabrück in einem Telefoninterview mit der katholischen Nachrichtenagentur (KNA) unmißverständlich die Absichten der katholischen Kirche zum Ausdruck gebracht, wonach die Stadt Osnabrück bereit sei, "die in den Zusatzvereinbarungen zum Konkordat der katholischen Kirche eingeräumten Möglichkeiten zugunsten der Kirche voll auszuschöpfen".[72] Er räumte allerdings ein, daß darauf geachtet werden müßte, daß durch die katholischen Schulen das öffentliche Schulwesen "nicht ins Hintertreffen gerät". Genau diese Befürchtung hatte aber, wie bereits erwähnt, der Kulturdezernent und die im Kulturdezernat seit Ende Oktober bestehende Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung.[73] Deren Befürchtungen schinen im Schulausschuß hinreichend deutlich gemacht worden zu sein, da dieser Ende März 1974 die Einführung von acht öffentlichen und nur einer privaten Orientierungsstufe zum August 1975 beschloß und mithin auch die Zahl der Zentren für die Sekundarstufe I festlegte.[74] Der politische Vorstoß des Oberstadtdirektors und sein damals[75] weder politisch noch verwaltungsmäßig abgesichertes Votum zugunsten zweier katholischer Privatschulzentren (nur so konnte man das

"Voll-Ausschöpfen" verstehen) hatte noch ein Nachspiel im Rat der Stadt.[76] Der Bürgermeister (SPD) stellte dort die Frage, ob der Oberstadtdirektor für die Stadt eine Erklärung ohne die Zustimmung des Rates oder des Verwaltungsausschusses abgeben könne. Die Frage blieb von der Ratsmehrheit unbeantwortet. Das zeigte das politische Gewicht des Oberstadtdirektors, der in seiner Antwort auf diese Frage dem Rat eine politische Bindung unterschob, die dieser zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit war einzugehen. Er sagte, daß er selber diese Frage mit "Ja" beantworten müsse, "wenn er mutmaßen darf, daß er sich in der betreffenden Sache im Konsens mit dem Rat befindet, und das durfte ich in diesem Falle mutmaßen".[77] Der Oberstadtdirektor mutmaßte zu diesem Zeitpunkt falsch, denn der Rat stimmte Ende Juni 1974, als das neue Schulgesetz verabschiedet und auch das Landtagswahlergebnis[78] eine Fortführung der Reformpolitik erwarten ließ, einstimmig der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes zu. Darin waren acht öffentliche und ein privates Schulzentrum vorgesehen.[79] Mit welchem Nachdruck die beiden wichtigsten "weltlichen" Vertreter der katholischen Kirche in Osnabrück, der Oberstadtdirektor und der Vorsitzende des Schulausschusses der Stadt Osnabrück (beide Mitglieder im Stadtkatholikenausschuß) die Interessen der katholischen Kirche vertraten, zeigen die scharfen, öffentlich vorgetragenen Angriffe im April 1974 auf die Osnabrücker SPD.[80] Sie warfen ihr vor, durch die Verweigerung einer zweiten Orientierungsstufe in kirchlicher Trägerschaft im Osnabrücker Nordraum den dortigen Kindern Chancengleichheit zu verwehren. Dies wurde mit dem Hinweis auf die Konkordatsergebnisse, die die SPD-Landesregierung und die katholische Kirche ausgehandelt hatten[81], begründet. Dabei wurde aber eine wesentliche Bestimmung des Gesetzes in der Öffentlichkeit nicht bekannt. Der betreffende § 135 des Schulgesetzes (Voraussetzungen der Umwandlung) beinhaltet eine Kann-Bestimmung, die nur unter bestimmten Bedingungen eingegangen werden muß. Eine den öffentlichen Schulträger betreffende Bedingung war, daß eine Umwandlung zu erfolgen hat, "wenn im Bereich des für den Schulstandort zuständigen öffentlichen Schulträgers eine entsprechende öffentliche Schule für Schüler aller Bekenntnisse unter den Voraussetzungen errichtet oder aufrechterhalten werden kann, die den schulischen und pädagogischen Erfordernissen entsprechen."[82] (Unterstreichungen von mir) Und genau dies schien zumindest zu diesem

Zeitpunkt problematisch, da man die beabsichtigte integrierte Gesamtschule in diesem Raum nicht gefährden wollte. Erst nachdem sich später, bei neuerer Schülerzahlprognostizierung und bei der Befragung der Eltern, für die Anmeldung zu den Orientierungsstufen und auch zur integrierten Gesamtschule andere Bedingungen ergaben[83] und da der politische Druck gegen das Gesamtkonzept Orientierungsstufe in Osnabrück zunahm, wurde der zweiten Privatschule unter Aufgabe eines öffentlichen Zentrums zugestimmt. Als Ersatz für die fallengelassene integrierte Gesamtschule wurde eine weitere Orientierungsstufe im Osnabrücker Nordraum eingerichtet.[84] Der Stadtelternrat hatte zur Beurteilung der vorliegenden Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes drei Arbeitsgruppen gebildet, jeweils für den Bereich der Primarstufe und der beiden Sekundarstufen, die schon Anfang Dezember 1973 erste Ergebnisse vorlegten. Dabei spielte, jedenfalls in der Öffentlichkeit, die Frage der Errichtung einer zweiten privaten Orientierungsstufe keine zentrale Rolle. Vermutlich sah man auch keine Veranlassung, das Problem aufzugreifen, nachdem sich bereits die genannten politischen Persönlichkeiten der Frage angenommen hatten. Anfang Februar 1974 lag dann die Stellungnahme des Stadtelternrates zur Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes vor.[85] Nach den verschiedenen Entwürfen dieser Stellungnahme zu urteilen, hat innerhalb des Stadtelternrates ein politischer Klärungsprozeß stattgefunden, von dem im Vorspann zur endgültigen Stellungnahme als grundsätzlicher Einwand übrig blieb, "daß die Schulreform in Osnabrück schon jetzt teilweise weiter vorangetrieben wird, als es der erklärten Zielsetzung des niedersächsischen Schulgesetzes entspricht, das überdies noch nicht vom Parlament gebilligt ist".[86] Sieht man einmal von dieser Spitze gegen die politischen Repräsentanten, aber auch die Verwaltung, ab, so geht aus den Entwürfen der Stellungnahmen hervor, daß die Gymnasialelternvertreter die schwersten Bedenken gegen den Schulentwicklungsplan hatten. Dies wurde auch in der Stadtelternratssitzung vom 5. Februar 1974 klar gesagt: "Besonders den Vertretern der Gymnasien liegt an einer Erhaltung des bisher gegliederten Schulsystems, wobei neue Erkenntnisse in Schulreformen Zug um Zug eingehen sollten."[87] Bezogen auf die Orientierungsstufe und die Schulzentrenstruktur soll hier aus einem der Entwürfe der Arbeitsgruppe[88] zitiert werden, da hier einer der

sonst nicht so eindeutig nachweisbaren Anhaltspunkte rekonstruiert werden kann, wie gymnasialorientierte Elternratsvertreter in diesem Gremium ihre reformverhindernde Haltung versuchten durchzusetzen - wenn auch in diesem Fall ohne Erfolg. Die Gründe für diesen Mißerfolg sind vor allem in der umfassenden Informationsarbeit der Schulaufsichtsbehörde und des Schulträgers gegenüber diesem Elternvertretungsgremium zu sehen. In dem Entwurf heißt es zur Orientierungsstufe:

"Der Stadtelternrat vermag auch nicht einzusehen, daß bei uns - der Einführung der Orientierungsstufe wegen - der Schulentwicklungsplan verfrüht realisiert werden soll, während in der Landeshauptstadt wegen Umstellungsschwierigkeiten noch gar nicht eingerichtet wird. Derartige Umstellungsschwierigkeiten treten nach Auffassung des Stadtelternrates auch in Osnabrück auf."[89)]

und zu den Schulzentren:

"Es wird vorgeschlagen, von der allgemeinen Errichtung von Schulzentren zunächst abzusehen. Der Stadtelternrat befürwortet aber die Errichtung eines weiteren Schulzentrums zur Erprobung dieses Schultyps, insbesondere der Zusammenführung von berufsbezogenen und studienbezogenen Zweigen im Sekundarbereich II."[90)]

Den Eltern war durchaus bewußt, daß die vom Schulausschuß im Oktober 1973 beschlossene begriffliche Änderung von kooperativer Gesamtschule zu Schulzentren keine inhaltliche Änderung der Osnabrücker Schulpolitik bedeutete. Dennoch schien man sich nicht sicher gewesen zu sein, ob eine totale Absage an die Schulzentrenstruktur sinnvoll sei. Wie bereits an anderer Stelle betont, müssen Schulzentren nicht zwangsläufig Gesamtschulen bedeuten. Bestimmten Kooperationsformen, sofern sie das dreigliedrige Schulsystem nicht aufheben, wollte man sich nicht verschließen. Die endgültige Fassung der Stellungnahme wandte sich dann auch konkret gegen die "allgemeine Einführung von Gesamtschulen", befürwortete allerdings die Erprobung einer integrierten Gesamtschule in Osnabrück.[91)]

In der endgültigen Formulierung der Stellungnahme des Stadtelternrates zur Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes nahm er zum Sekundar-I-Bereich wie folgt Stellung:

"Der Stadtelternrat hält es für erforderlich, daß die Einführung der Orientierungsstufe mit dem Landkreis Osnabrück und den Privat-

schulen in der Weise abgestimmt wird, daß eine gleichzeitige Einführung gewährleistet ist. Die Orientierungsstufe sollte 1975 eingeführt werden, vorausgesetzt, daß die personellen, sächlichen und schulorganisatorischen Verhältnisse dieses ermöglichen. Der Stadtelternrat sieht sonst Schwierigkeiten, die auf die bestehenden Schulen zukommen."[92)] Darüber hinaus mußte nach Ansicht des Stadtelternrates die Standortfrage befriedigend gelöst werden. Gleichzeitig wurde die Zusicherung der Verwaltung begrüßt, "daß die Einzugsbereiche für den Sekundarbereich nur theoretische Planungsgrößen sind". Die Wahrung des Elternrechtes auf freie Wahl der Schullaufbahn der Kinder hielt der Stadtelternrat für "unumgänglich". Der Inhalt dieser Stadtelternratsstellungnahme, die in diesen Punkten inhaltlich nicht von den Forderungen des Landeselternrates zur Frage der Einführung der Orientierungsstufe abwich, war bis zum endgültigen Einführungstermin Wegweiser für die Auseinandersetzung um die Einführung der Orientierungsstufe in Osnabrück. Schwerpunkt der innerstädtischen Auseinandersetzung blieb, ob die personellen, sächlichen und schulorganisatorischen Voraussetzungen die Einführung zeitgerecht ermöglichten. Hierbei waren Schulträger und Schulaufsicht gleichermaßen gefordert; weitere Schwerpunkte waren die Abstimmung mit dem Landkreis und mit der katholischen Kirche. Welchem dieser Schwerpunktbereiche die größere kommunalpolitische Bedeutung zukam, konnte nicht ermittelt werden, zumal sich ihre öffentliche Darstellung unterschiedlich niederschlug. Für die Planung und die Erhaltung des Gesamtkonzeptes dürfte wohl die Abstimmung mit dem Landkreis[93)] und, noch bedeutender, die mit der katholischen Kirche gewesen sein. Die Versorgungsprobleme fanden in der Öffentlichkeit die größere Beachtung und dominierten die Auseinandersetzung in der konkreten Einführungsphase; vor allem die Frage einer ausreichenden Gymnasiallehrerversorgung für die Orientierungsstufen. Schulträger und Schulaufsicht haben, auch um dem politischen Gegner die Chance der Mobilisierung weiterer Elternkreise zu nehmen, in einem ungewöhnlichen Ausmaß die Elternvertretungen umfassend informiert und in ausführlichen Diskussionen versucht, den Forderungen der Eltern weitgehend gerecht zu werden. Welches Gewicht hierbei das Gremium des Stadtelternrates hatte, geht etwa daraus hervor, daß in der ersten Sitzung des Stadtelternrates unmittelbar nach der Land-

tagswahl, aber noch vor Verabschiedung des Schulentwicklungsplanes im Rat, zum Tagesordnungspunkt 3 "Organisatorische und personelle Regelungen der Orientierungsstufe" fast alle mit der Sache befaßten wichtigen Persönlichkeiten der Schulaufsichtsbehörde einer Einladung des Stadtelternrates gefolgt waren, um die personelle Situation ausführlich zu diskutieren.[94)]

Die umfassende Information, die der Stadtelternrat erhielt, machte eine öffentliche Auseinandersetzung mit ihm weitgehend unmöglich, zumal er selbst jedesmal aufgrund der erhaltenen Informationen die Fortschritte in der Entwicklung "befriedigend zur Kenntnis" nahm. Dennoch bleiben Zweifel, inwieweit der Stadtelternrat, zumindest seine Gymnasialvertreter, nicht auf anderen Ebenen, die nur jeweils punktuell nachvollzogen werden können, eine Politik der Gegensteuerung zu betreiben versuchten. So holte der Landeselternrat immer dann, wenn vom Kultusministerium die Einführung weiterer Orientierungsstufen beabsichtigt war und er zur Stellungnahme aufgefordert wurde, in Eilumfragen von den Stadt- und Kreiselternräten ein Votum ein, "ob und gegebenenfalls welche Schwierigkeiten sich bei der Einführung der Orientierungsstufe in Ihrem Bezirk ergeben haben. Sind insbesondere die Elterngremien gehört worden? Ist ihre Stellungnahme beachtet worden? Sind in den eingeführten bzw. einzuführenden Orientierungsstufen die räumlichen, sächlichen und personellen Voraussetzungen gegeben?"[95)] Der Stadtelternrat antwortete beispielsweise am 15. März 1974 dahingehend, daß mit Ausnahme der letzten Frage alle positiv beantwortet werden könnten. Die letzte Frage wurde wie folgt beantwortet: "Diese Voraussetzungen (gemeint sind personelle, sächliche und schulorganisatorische) sind höchstwahrscheinlich für 1975 nicht gegeben. Rat und Verwaltung der Stadt erwägen deshalb, die Einführung der Orientierungsstufe erst 1976 durchzuführen."[96)] Diese Umfrage hätte vom Stadtelternrat Osnabrück gar nicht beantwortet werden müssen. Sie bezog sich nämlich auf den Einführungstermin 1. August 1974, und der stand in Osnabrück nicht mehr zur Debatte. Für die gemachten Äußerungen lassen sich keine Anhaltspunkte finden. So bleibt nur zu vermuten, daß der damalige Stadtelternratsvorsitzende hier seine Meinung als CDU-Ratsmitglied wiedergab. Eine Ratsentscheidung war zu dieser Zeit (März 1974) noch gar nicht gefallen.[97)] Somit konn-

ten zu den Sachpunkten auch noch keine konkreten Planungen angelaufen sein. Darüber hinaus hatte die SPD-Mehrheitsfraktion im Rat der Stadt laut NOZ vom 16. März 1974 beschlossen, die Orientierungsstufe zum Schuljahr 1975/76 einzuführen.[98)]

Die CDU-Ratsfraktion nahm in ihrer Stellungnahme zum Schulentwicklungsplan die Forderungen des Stadtelternrates auf mit dem Hinweis, daß "bürokratische und ideologische Planungskonzepte"[99)] hinter den Willensbekundungen der Eltern zurückstehen müßten. Sie sah als notwendige Voraussetzung für die Einführung der Orientierungsstufe die Versorgung mit entsprechendem Personal und Schulräumen einschließlich Ausstattung an, ebenso die Abstimmung insbesondere "mit benachbarten Schulträgern", d.h. dem Landkreis und der katholischen Kirche.[100)] Für letztere macht sich die CDU-Fraktion in einer Klausurtagung Ende März 1974 stark, um das immer noch offene Problem der zwei Privatschulen erneut in die Diskussion zu bringen, indem sie für die volle Ausschöpfung des Konkordats eintrat und in Haste eine zweite Möglichkeit zur Erfüllung dieses Anspruches sah.[101)] In der Folge dieser Klausurtagung wurden dann im April 1974 die bereits erwähnten scharfen Angriffe gegen die SPD durch den Oberstadtdirektor und den Schulausschußvorsitzenden vorgebracht.[102)] Die CDU sah in der Einführung der Orientierungsstufe in Osnabrück keine Osnabrücker "Privatangelegenheit", sondern die Stadt Osnabrück wurde lediglich zuerst mit den Problemen der Einführung konfrontiert. Aus einer NOZ-Meldung vom 5. April 1974 geht hervor, daß sich in Oldenburg die CDU-Fraktionen der großen Städte Niedersachsens in einer Erklärung zur Einführung der Orientierungsstufe dahingehend äußerten, eine übereilte Einführung abzulehnen. Sie bezeichneten es als "waghalsiges Unternehmen", wenn nicht genügend Lehrer und Räume vorhanden sind und die pädagogischen Ziele nicht klar seien.[103)]

Während der Ratssitzung am 25. Juni 1974, in der die Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes beraten und beschlossen wurde, kamen versteckt noch einmal die Bedenken auf, die bisher eine Rolle spielten und auch in der Folgezeit noch eine Rolle spielen sollten. So täuschte das Abstimmungsergebnis darüber hinweg[104)], wie brüchig der angebliche Konsens war. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich

gewesen, daß viele Ratsvertreter bei der Verabschiedung der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes das Wort genommen haben, hätte es doch bei einem echten Konsens ausgereicht, den jeweiligen Fraktionssprecher das Votum abgeben zu lassen. Ein SPD-Ratsmitglied stellte denn auch fest: "Da die Diskussion den Eindruck erweckt hat, als seien alle zur Zustimmung bereit, hätte es sicher ausgereicht, wenn je ein Vertreter der Fraktionen zu dem Tagesordnungspunkt gesprochen hätte."[105)]

Einige Wortbeiträge der Debatte mögen veranschaulichen, wie dünn die Konsensbasis im Rat tatsächlich war, wo die Konfliktherde versteckt waren und teilweise offen zutage traten. Dies ließ für die konkrete Einführungsphase erhebliche Schwierigkeiten erwarten:[106)] (alle Unterstreichungen von mir)

Der Vorsitzende des Schulausschusses (CDU):
"Eine noch zu prüfende Frage ist, ob in allen Sekundar-I-Zentren alle drei Schularten angeboten werden müssen. Bei sich vermindernden Schülerzahlen dürfte dies der sicherste Weg zur Integrierten Gesamtschule sein. Es mag sein, daß viele Ratsmitglieder dies wollen, aber es sollte deutlich ausgesprochen werden ...
Der Plan besagt, daß alle Gebäude so anzulegen sind, daß eine Entwicklung zur Gesamtschule, auch zur integrierten Gesamtschule, möglich ist. In Nordrhein-Westfalen werden integrierte Gesamtschulen nur dann genehmigt, wenn vom baulichen her die Möglichkeit gegeben ist, sie in drei Systeme aufzuteilen. Diese Möglichkeit sollte auch in die Planungen der Stadt miteinbezogen werden ... aber das neue Schulgesetz erlaubt auch die Bildung gemeinsamer Einzugsbereiche; hierzu sollten wir im Interesse der Eltern kommen ...
Von einer wirklichen Reform kann nicht gesprochen werden, wenn die Freiheit der Entscheidung der Eltern beeinträchtigt ist ... Zusammenfassend ist festzustellen: Wir stimmen der Orientierungsstufe unter den genannten Voraussetzungen zu und möchten Sie darüber hinaus bitten, die Beschlußempfehlung der Vorlage 1520 insofern zu ändern, als der erste Satz lauten soll: Der Rat der Stadt Osnabrück beschließt auf der Grundlage der ersten Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes für die Stadt Osnabrück - vorbehaltlich weiterer Fortschreibungen - folgende Maßnahmen für die Entwicklung des Schulwesens unter der Voraussetzung, daß die darin aus-

gewiesenen Maßnahmevorschläge bei der Aufstellung der Finanzpläne berücksichtigt werden können."

Ein CDU-Ratsmitglied:
"Gegenüber dem Entwurf der ersten Fortschreibung spricht diese Vorlage nicht mehr von kooperativen und integrierten Gesamtschulen, mit Ausnahme natürlich der beiden Schulen Schinkel und Haste-Dodesheide. Statt dessen spricht man von Schulzentren, sechs an der Zahl, in kommunaler Trägerschaft. Was bedeutet jedoch der Name Schulzentrum? Es scheint, als sei es die alte Firma, die mit einem neuen Etikett versehen worden ist. Wie diese Zentren auf die Zukunft hin angelegt sind, so dürften sie sich kaum oder wenig von einer Gesamtschule unterscheiden."

Ein CDU-Ratsmitglied:
"Zur Sekundarstufe I gehen wir davon aus, daß die Kirche beantragen wird, die Johannis-Schule und die Heilig-Geist-Schule in private Trägerschaft zur Errichtung von Orientierungsstufen zu übernehmen. Selbstverständlich wird dies nicht möglich sein, ohne die Berücksichtigung der vorhandenen privaten Gymnasien. Und wenn schon die Klassen 5 - 10 in private Trägerschaft übernommen werden sollen, dann muß die Existenz der vorhandenen privaten Gymnasien einbezogen werden und im vollen Umfang ausgeschöpft werden ... Eins muß allerdings zur Orientierungsstufe und Hauptschule in privater Trägerschaft gesagt werden: In der Erläuterung zur Beschlußvorlage 1520 ist apodiktisch gesagt, daß die privaten Träger nicht mehr als sieben Züge unterhalten dürfen, weil sonst ab 1980/81 die Orientierungsstufen an den öffentlichen Schulen in diesen Bereichen nicht mehr gesichert sind. Hier sollte der Rat sich nicht auf Zahlen festlegen, die noch nicht beweisbar sind ...; denn von Zügigkeit ist in den Vereinbarungen nicht die Rede, es sei denn, daß die Vertragspartner sich einig sind, daß eine notwendige Zügigkeit vorhanden sein muß."

Ein CDU-Ratsmitglied, damals zugleich Vorsitzender des Stadtelternrates:
"Bedenken müssen deshalb angemeldet werden, weil nach der Beratung des Stadtelternrates, die unter Zeitdruck stand, dessen Bedenken nur zum Teil berücksichtigt wurden. (In Form von Zwischenfragen und

-rufen wird klargestellt, daß der Osnabrücker Stadtelternrat schriftlich seine Zustimmung gegeben hat.) Wenn der Rat der Auffassung ist, daß die Beteiligung der Eltern mit dieser Beschlußfassung nicht abgeschlossen sein soll, sollten auch die nicht berücksichtigten Punkte überdacht werden ... Darüber hinaus ist die Abstimmung mit Landkreis und Privatschulen über die Einführung der Orientierungsstufe gegenwärtig noch nicht gewährleistet; dies könnte zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Um die Rechte der Elternschaft nicht zu beeinträchtigen, sollte der Rat zweckmäßig heute nur die Entscheidungen treffen, die aus Termingründen notwendig sind (Orientierungsstufe) und wegen der anderen Punkte die Diskussion fortführen."

Der Kulturdezernent (FDP):
"Die Frage der sieben Züge in Verbindung mit privaten Zentren ist in die Planung hineingenommen worden, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Wenn man Mitte der 80ger Jahre mehr als sieben Züge aus der Stadt in private Zentren geben würde, bedeutet das, daß zumindest ein Zentrum nicht mehr lebensfähig ist. Wenn dann vorher in großem Umfang gebaut worden wäre, wären dies Fehlinvestitionen. Ich sehe meine Verpflichtung darin, hierauf hinzuweisen; wie Sie es politisch entscheiden, ist Ihre Sache."

Der SPD-Fraktionsvorsitzende:
"Darin (im Aurin-Plan) ist schon von Schulzentren die Rede, dies ist keine Erfindung von uns Bösen. Die Fortschreibung war aus drei Gründen erforderlich: verringerte Geburtenzahl, ferner der Landkreis und schließlich die Gesetzesänderungen, die sich im Hinblick auf das Konkordat ergeben haben, Einführung der Orientierungsstufe. Die Verschiebung der Beschlußfassung bis heute war darin begründet, daß wir hofften, bis dahin eine Stellungnahme der Kirche zu haben. Was die Wünsche der Kirche anbelangt, so gibt es Dinge, zu denen die Stadt verpflichtet ist; in anderen Fällen, wo für die Stadt keine Verpflichtung besteht, käme es auf ein gutes Miteinander an. Dies haben wir versucht ohne bisher etwas zu erreichen."

Bei der Durchsicht dieser bewußt ausführlich wiedergegebenen Zitate tun sich folgende Konfliktbereiche auf, die auf den Durchführungsprozeß trotz positivem Ratsbeschluß teilweise erheblichen Einfluß haben sollten:

- den in der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes intendierten und nicht aufgegebenen Gesamtschulgedanken (und mit ihm die Orientierungsstufe im Rahmen des Schulzentrenkonzeptes) weitgehend dadurch zu unterlaufen, daß man die notwendigen Begleitmaßnahmen angreift und als nicht realisierbar hinstellt, um dadurch das Gesamtkonzept zu verhindern (vollständiges Schulangebot in allen Zentren; veränderte Gebäudekonstruktion bei Neubaumaßnahmen; Finanzschwierigkeiten; Aufhebung von Einzugsbereichen mit dem Argument der Beeinträchtigung des Elternrechtes; Erweiterung des kirchlichen Schulangebotes mit der Folge der Gefährdung des öffentlichen Angebotes bzw. mit der Gefahr des Scheiterns der Verhandlungen)
- die Verhandlungen mit dem Bistum Osnabrück wegen der Ausführung der Beschlüsse zum niedersächsischen Konkordat

Der lapidare Satz des Ratsbeschlusses zur Orientierungsstufe - "Die Orientierungsstufe soll zum Schuljahresbeginn 1975/76 eingeführt werden," - ließ die noch aufkommenden Schwierigkeiten nicht erkennen.

Diese dritte Entwicklungsphase sichert mit der Verabschiedung der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes die strukturelle Weiterentwicklung nach der Orientierungsstufe ab und schafft damit eigentlich erst die Voraussetzung für eine sinnvolle Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe. Die Durchführung der Reformmaßnahme kristallisierte sich auf der kommunalen Ebene um die Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes, in welchem die Einführung der Orientierungsstufe beinhaltet war.
Auch hier auf dieser schon konkreten Durchführungsebene bleibt festzustellen, daß die Orientierungsstufe selbst keineswegs das bevorzugte Angriffsobjekt war, sondern das Gesamtkonzept der Osnabrücker Schulplanung. Dennoch wurde die Bedeutung der Orientierungsstufe und ihre mögliche Pilotfunktion erkannt. Die Gegner der Orientierungsstufe konnten aber zu diesem Zeitpunkt ihre Ablehnung dieser Schulreformmaßnahme hinter ihrer Ablehnung des Gesamtkonzeptes verstecken, was ihnen ermöglichte, zur Orientierungsstufe "Ja" zu sagen, zum Gesamtkonzept "Nein". Diese Möglichkeit fällt beim nächsten Entwicklungsabschnitt weg und es bleibt dann nur noch die Möglichkeit

der Zustimmung oder Ablehnung des konkreten Reformobjektes. Die sich in dieser dritten Phase abzeichnenden Konzeptwiderstände verliefen auf mehreren Ebenen. Da sich die Auseinandersetzung um die Schulentwicklungsplanung mit der Schulgesetzdiskussion und der Landtagswahl 1974 überschnitt, war nicht mit einer Verabschiedung der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes vor dem Wahltermin, 9. Juni 1974, zu rechnen.[107)] Man konnte davon ausgehen, daß bei einem Regierungswechsel die Reformbremse bereits sehr viel schärfer, weil noch "vielversprechender", angezogen worden wäre, als sie dann seit Januar 1976 angezogen wurde.[108)] Zu diesem Zeitpunkt war die Orientierungsstufe aber immerhin schon zu 60 % eingeführt. Man wollte und mußte also das Wahlergebnis abwarten, um auch auf kommunaler Ebene, bei gleicher Parteienkonstellation, sicher zu gehen, daß man mit der Unterstützung des Landes bei dem Reformvorhaben rechnen konnte.

Den sich beim Stadtelternrat entwickelnden Widerstand, vor allem der dort vertretenen Gymnasialeltern, versuchte der Schulträger und die Schulaufsichtsbehörde dadurch abzubauen, daß er ihn von Anfang an und später sogar routinemäßig in die Planungen der Verwaltung mit einbezog. Andererseits wurde er aber auch von sich aus tätig und zwang die Verwaltung stets zur Offenlegung ihrer Absichten, was dieser nicht ungelegen kam. Die Folge war, daß der Stadtelternrat politisch keinen Widerstand entgegensetzen konnte, was auch die Möglichkeiten der Gymnasialvertreter einengte, die im Stadtelternrat ja nicht über die Mehrheit verfügten. Aufgenommen und politisch umgesetzt wurden die Bedenken des Stadtelternrates vorwiegend durch die CDU, was allerdings für die Orientierungsstufe nicht den politischen Effekt hatte, den man sich wohl bei der CDU als "Elternanwalt" versprach. Bedeutend waren die Widerstände gegen das Schulzentrenkonzept, das von den Gegnern als verkapptes Gesamtschulkonzept interpretiert wurde und von den Initiatoren des Kulturdezernates, mit Rückendeckung durch die Ratsfraktionen der SPD und die FDP-Ratsgruppe, auch nicht bestritten wurde, um so härter. Wenn auch häufig betont wurde, daß die Gesamtschule ein Fernziel sei, so war den Gegnern doch bewußt, daß einmal festgelegte Strukturen - und hier wurde die entscheidende Funktion der schulformunabhängigen Orientierungsstufe gesehen - so leicht nicht wieder veränderbar

sind und somit rechtzeitige Verhinderung notwendig sein würde. Man war sich in der CDU im klaren, daß die SPD-Mehrheit, unterstützt durch die FDP-Gruppe nur über "außerparlamentarische" Aktivitäten zum Einlenken zu bewegen sein würde. Dabei erhoffte man sich vorrangig Unterstützung bei den Eltern. Von daher gewinnt die Bedeutung der Elternschaft ihren Stellenwert. Unterstützung für die CDU-Vorstellungen war aber nur bei einem Teil der Elternschaft zu erreichen, vorwiegend bei den Gymnasialeltern. Der Stadtelternrat als Repräsentant der Eltern aller Schulformen konnte sich nicht die Blöße geben, nur Gymnasialinteressen zu vertreten. Dies wußte auch die CDU und konnte deswegen bei diesem Gremium nicht den erhofften Erfolg erzielen.

Die katholische Kirche hatte eine ambivalente Funktion: Rechtlich konnte sie sich auf das Ergebnis der Konkordatsverhandlungen stützen. Aber die Durchführung dieser Ergebnisse machte es notwendig, mit der Stadt zu verhandeln. Darin lag auch für die Stadt durchaus Spielraum.[109] Andererseits hatte sie gegenüber der Stadt den politischen Vorteil, daß das Gesamtkonzept sinnvoll nur dann durchzuführen war, wenn sich die katholische Kirche daran beteiligte. Obwohl sich die CDU auf die Seite der katholischen Kirche schlug, konnte sie dies nicht zu offensichtlich tun, da sie auf das evangelische Wählerpotential Rücksicht nehmen mußte. In Osnabrück gibt es etwa gleich starke Glaubensgruppen. Die Auseinandersetzung um die Konkordatsschulen hat sich zudem auf einer eigenartigen Pluralismusebene abgespielt, wobei bei den politischen Implikationen von Privatschulen gegenüber öffentlichen Schulen die Positionen klar wurden: Staatliche Schulen benötigen als notwendiges Korrelat Privatschulen, um Kinder vor einseitiger staatlicher Indoktrination zu bewahren.[110] Bei der Anmeldung zu den kirchlichen Orientierungsstufen wurde diese Pluralismusauffassung noch einmal deutlich.[111]

5.4 Abschließende Vorbereitungen zur termingerechten flächendeckenden Einführung der Orientierungsstufe

Der Ratsbeschluß vom 25. Juni 1974 beinhaltete für die Durchführung des Schulentwicklungsplanes und damit indirekt auch für die Einführung der Orientierungsstufe zwei Vorbehalte: Die beabsichtigten

Planungen müssen sich an der Finanzierbarkeit orientieren und die Verhandlungen mit der katholischen Kirche sollten bis Ende September 1974 zu einem erfolgreichen Abschluß gekommen sein.[112] Dabei wurde das Argument der Finanzierbarkeit für die Einführung der Orientierungsstufe wichtiges formales Verhinderungsinstrument, da die Bereitstellung von Personen, Räumen und Sachen damit verbunden war. Daß die CDU versuchen würde, dieses Instrument zu benützen, ist für eine politische Operation legitim. Dabei hütete sie sich aber vorerst noch davor, die Orientierungsstufe in ihre Kritik offiziell miteinzubeziehen, sondern richtete diese vorerst auf das Gesamtkonzept der Schulzentren. Am 12. Juli 1974 weist der Vorsitzende des Schulausschusses (CDU) auf den "unrealistischen Haushaltsansatz" hin und gibt zu bedenken, ob sich die Stadt mit ihren geplanten Schulzentren nicht "zu ehrgeizige Ziele" gesetzt habe.[113] Auch innerhalb der Verwaltung verfolgte die CDU die Absicht, über die Frage der Finanzierbarkeit des Schulentwicklungsplanes dessen Durchführung zumindest zu strecken. In der Dezernentenkonferenz vom 13. August 1974 entwickelte sich zwischen dem Oberstadtdirektor und dem Kulturdezernenten ein scharfer Disput zu diesem Themenkomplex, wobei der Verwaltungschef darauf bestand, wegen der möglichen Finanzschwierigkeiten inhaltliche Alternativplanungen zur jetzigen Schulzentrenplanung bereitzuhalten. In dieser Konferenz wurden die Hinweise des Kulturdezernenten zurückgewiesen, daß die inhaltlichen Probleme Gegenstand der Diskussion im ständigen Fachausschuß und im Rat waren und sowohl Fachausschuß wie Rat dazu klare Entscheidungen getroffen hatten, die die Verwaltung binden. Bei den jetzt vorliegenden Einsparungsvorschlägen sei unter Beibehaltung der pädagogischen und bildungspolitischen Konzeption der Schulentwicklungsplan finanzierbar. Dieser verwaltungsinterne Disput hat zu keiner Änderung der Schulzentrenplanung geführt. Zu diesem Zeitpunkt war die CDU noch bereit, die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 mitzutragen. Auch der Stadtelternrat sah sich nicht veranlaßt, die Fertigstellung der gemäß Planung notwendigen Baumaßnahmen zu bezweifeln. In einem Schreiben an den Schulausschuß vom 11. September 1974 heißt es: "In diesen Punkten (Baumaßnahmen 1975) vertrauen wir auf die bisherigen Aussagen der Stadt Osnabrück, daß alle notwendigen Baumaßnahmen zur Einführung der Orientierungsstufe 1975 rechtzeitig erstellt werden."[114] Daß die Haushaltslage insgesamt

gesehen nicht unproblematisch war[115] und die bevorzugte Behandlung der Schulbaumaßnahmen nicht nur der Investitionsankurbelung, sondern auch der Stützung des eingeleiteten Schulreformkonzeptes diente, wurde an mehreren Stellen der Entwicklung deutlich. So etwa daran, daß Haushaltsvorgriffe für Schulbaumaßnahmen gewährt wurden, zwar nichts Ungewöhnliches, aber dennoch eine auch landespolitisch beabsichtigte gezielte Stützungsmaßnahme. Ob eine haushaltsmäßige Bevorzugung des Kulturdezernates und die damit verbundene mittelfristige Bindung größerer Geldmengen des kommenden Haushaltes für Schulbauten Dezernentenrivalitäten bewirkten und zu dem einstimmig gegen den Kulturdezernenten gefaßten o.a. Beschluß vom 13. August 1974 geführt haben, soll hier offen bleiben. Inwieweit Zusammenhänge zwischen dieser, bis dato vorhandenen Haushaltsbevorzugung und der Kürzung des Schuletats um mehrere Millionen kurz nach Einführung der Orientierungsstufe im September 1975 bestanden[116], kann hier nur angedeutet werden.

Kurz nach dem Ratsbeschluß vom 24. Juni 1974 über die Schulzentrenplanung mit acht Zentren in öffentlicher Trägerschaft und einem Zentrum in kirchlicher Trägerschaft nahm das Bistum zum Schulentwicklungsplan Stellung.[117] Dabei war vorherzusehen, daß es gemäß den Konkordatsverhandlungen an zwei Schulzentren in kirchlicher Trägerschaft festhalten würde und auch Bereitschaft zeigte, das städtische Gymnasium Carolinum in seine Trägerschaft zu übernehmen, da es von seiner Schülerstruktur her überwiegend Schüler katholischen Glaubens beschulte. Bereits ein dritter Vertragsentwurf zwischen Stadt und Kirche vom 15. August 1974 sagt in § 1 aus:
"Die Stadt Osnabrück überträgt zum 1. August 1975 vorbehaltlich der Zustimmung der Landesregierung die äußere Schulträgerschaft der Hauptschulen der Heilig-Geist-Schule und der Johannisschule und des Gymnasiums Carolinum an den Bischöflichen Stuhl."[118]
Die Verhandlungen zwischen Stadt und Kirche liefen seit März 1973.[119] Ein Kompromiß für die Konkordatsschulen konnte bis Juni 1974 nicht erreicht werden, was auch auf der Ratssitzung am 24. Juni 1974 vom SPD-Fraktionsvorsitzenden angesprochen wurde.[120] Es bleibt deshalb erstaunlich, daß 6 Wochen nach der besagten Ratssitzung bereits von der Übernahme zweier Hauptschulen und des Carolinums die Rede ist, was zwei Zentren in kirchlicher Trägerschaft bedeutete.

Wie dieser Sinneswandel in der kurzen Zeit, vor allem auch beim städtischen Partner, zustande kam, läßt sich nicht leicht erklären. Auch aus den Protokollen der Schulausschußsitzungen vom 18. September 1974 und 4. Oktober 1974 geht nicht klar hervor, woher die Änderung kam. Es ist lediglich ersichtlich, daß die Verwaltung in politische Bedrängnis geraten sein muß, da sie bei einer Besprechung beim Regierungspräsidenten am 29. September 1974, die der Vermittlung der festgefahrenen Verhandlung dienen sollte, sich nicht in der Lage sah, den Forderungen des Bistums zu folgen: "Das Bistum stellte dort die Forderung, Orientierungsstufen in Haste und Am Dom mit mindestens sechs Zügen unter gleichzeitiger Beibehaltung der Eingangsstufe an der Ursula-Schule einzurichten."[121]
Nach Verhandlungen im Kultusministerium hatte sich gezeigt, daß die Lösung, das Carolinum in kirchliche Trägerschaft zu überführen, nicht im Sinne der Kirche realisierbar sein würde, so daß das Carolinum lediglich noch als Kooperationspartner in einem katholischen Privatzentrum in Frage kam.[122] Die Ursula-Schule als ebenfalls geplanter Kooperationspartner für das Domzentrum konnte mit dem Carolinum nicht konkurrieren und sollte sich auch nach den Vorstellungen der Stadt im Rahmen des innerstädtischen Domzentrums auf den Sekundar-I-Bereich zurückziehen. Durch die Beibehaltung des Carolinums als öffentliches Gymnasium war aber nun das Domzentrum kein reines Privatschulzentrum mehr (da 90 % der Schüler des Carolinums katholischen Glaubens sind, sicherlich nicht in der Realität) und damit nicht die "attraktive Alternative", wie ein katholisches Schulzentrum nach Vorstellungen des zuständigen Schulrates im Kirchendienst sein sollte: von der Orientierungsstufe bis zur Sekundarstufe II.[123] Insofern fiel der Kirche der Verzicht auf ein reines Privatschulzentrum nicht allzu schwer. Im Gegenzug bestand nun die Kirche auf einem rein kirchlichen Zentrum. Darüber hinaus sollte an der katholischen Ursula-Schule die gymnasiale Eingangsstufe beibehalten werden, um als Kooperationspartner des Carolinums für eine Obergangszeit den gymnasialen Zuzug zu sichern.

Der Widerstand der Verwaltung gegen ein zweites kirchliches Zentrum läßt sich dadurch erklären, daß die Ende September erneut prognostizierten Schülerzahlen[124] einen deutlichen Rückgang andeuteten, der bereits die Aufgabe mindestens eines öffentlichen Zentrums zur Folge haben mußte.

Um weitere Reduzierungen öffentlicher Zentren zu verhindern und um das flächendeckende öffentliche Angebot nicht noch mehr zu verringern, war es wichtig, daß an die kirchlichen Zentren nur eine begrenzte Zahl von Zügen aus dem Stadtgebiet abgegeben werden (ursprünglich 7, später dann 12 Züge). Dafür sollte aber auf jeden Fall die Eingangsstufe für die beiden Privatgymnasien wegfallen, was bei der Angela-Schule zugesagt wurde, bei der Ursula-Schule zur Durchsetzung bestimmter Interessen eben nicht.[125)] Bei der erneuten Entscheidung des Rates über die Änderung der erst im Juni verabschiedeten Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes am 29. Oktober 1974 einigte man sich, daß nun doch zwei Sekundarstufenzentren in kirchlicher Trägerschaft mit insgesamt 12 Zügen aus dem Stadtgebiet eingerichtet werden. Die Eingangsstufe für die Ursula-Schule sollte bis 1979 noch bestehen.[126)] Diese Entwicklung deutete darauf hin, daß die Stadt an die Grenzen ihrer Zugeständnismöglichkeiten gegangen war, um ihr Gesamtkonzept zu retten. Dabei schien es unproblematisch, die Eingangsstufe an dem katholischen Gymnasium noch bis 1979 zu belassen, da die Schülerentwicklung bis dahin erst den prognostizierten Tiefstand erreicht haben würde, der dann allerdings ohne Gefährdung des Konzeptes die Abgabe von mehr als 12 Zügen für die Privatzentren nicht übersteigen dürfte. Der Druck der Gymnasialeltern der Ursula-Schule für die Kompromißfindung wirkte zumindest unterstützend. In ihrer massiven Kritik an der Stadt, vor allem an der SPD und ihren Ratsvertretern, erhob die Gesamtkonferenz dieser Schule Anfang Dezember 1974 den Vorwurf, die SPD-Ratsvertreter "wollten die Rechte der Ursula-Schule auf kaltem Wege einschränken und über den Kopf der Beteiligten hinweg den Versuch unternehmen, die im Gesetz garantierten Freiheiten zum Tauschobjekt für die politischen Interessen der Mehrheitsfraktion zu machen".[127)] Dies veranlaßte die Stadt und das Bistum zu einer gemeinsamen Presseerklärung, um diese nicht dem Verhandlungsstand entsprechenden Vorwürfe zurückzuweisen. In dieser Presseerklärung hieß es dann: "Der Vorwurf, verantwortliche Vertreter der Stadt hätten über die Köpfe der Betroffenen hinweg verhandelt oder geplant, ist deshalb nicht zutreffend."[128)]
Der Änderung dieser Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes hat der Stadtelternrat Ende Oktober 1974 zugestimmt, nachdem ihm aller-

dings erst nach Aufforderung die entsprechenden Unterlagen durch die Stadtverwaltung übersandt wurden und ein Vertreter der Schulaufsicht sowie der Kulturdezernent die Änderungen gegenüber der im Juni verabschiedeten Ratsfassung erläutert hatten.[129]
Die von der CDU schon vor der Ratssitzung am 29. Oktober 1974 vertretene Auffassung, daß falls ein oder gar zwei öffentliche Zentren aufgegeben werden müßten, dann an diesen Standorten wenigstens eine Orientierungsstufe mit Hauptschule zu errichten sei, wurde in der Ratssitzung abgelehnt. Der Kulturdezernent hielt es u.a. auch aus schulpolitischer Sicht nicht für vertretbar, wenn man aus Orientierungsstufen mit Hauptschulen Rumpfzentren mache, die die geplante Schulzentrenkonzeption inhaltlich kaputt machen würde.[130]

Der von der Verwaltung für diese Ratssitzung vorgelegten Änderung des Schulentwicklungsplanes wurde ohne den Änderungsantrag der CDU (über den gesondert abgestimmt worden war) zugestimmt.[131] Damit war die Grundlage für die Vertragsformulierung mit der katholischen Kirche über die Einrichtung zweier Zentren in kirchlicher Trägerschaft gelegt. Am 15. Oktober 1974[132] entschied der Rat, die schulformunabhängige Orientierungsstufe einzurichten. Nun konnte der Prozeß der Einführung auch auf der administrativen Ebene vorangetrieben werden. Bis 1. Dezember 1974 mußte die Einrichtung der Orientierungsstufen zum 1. August 1975 beim Kultusministerium beantragt werden. Aus einer Presseinformation des Regierungspräsidenten vom 29. August 1974 - "Vorbereitungsarbeiten für die Orientierungsstufen in der Stadt Osnabrück angelaufen. Lehrer aller Schulformen zur Mitarbeit aufgerufen" - geht hervor, daß am Tag zuvor ein umfassendes Informationsgespräch zwischen allen amtlich durch die Einführung der Orientierungsstufe Betroffenen stattgefunden hatte. Dabei wurde von seiten des Regierungspräsidenten darauf hingewiesen, "kaum eine schulische Innovation würde durch ein derart gezieltes Programm und eine exaktere Fixierung der vorläufigen Erfahrungen vorbereitet" wie die Orientierungsstufe in Osnabrück.[133]
Die Erfahrungen in Niedersachsen zeigten, so der Vertreter des Regierungspräsidenten, daß "die zur Verfügung stehende Zeit eines Schuljahres ausreiche, um die erforderlichen Vorbereitungen ohne Hektik, aber mit der angemessenen Intensivität zu leisten".[134]
Dieser amtliche Hinweis deutete auch bei der Bezirksregierung auf

die feste Absicht hin, die Orientierungsstufe im noch verbleibenden Jahr gründlich vorzubereiten und dann auch einzuführen. Die Gegner der Osnabrücker Schulkonzeption sahen sich nun gezwungen, das Reformobjekt direkt anzugehen.

Der Philologenverband Osnabrück hatte in seinen Vorstellungen zum Schulentwicklungsplan begrüßt, daß gemäß Ratsbeschluß vom 25. Juni 1974 die Gymnasien als "pädagogische, organisatorische und räumliche Einheiten" erhalten bleiben sollten und auch erklärt, an der "Ausgestaltung" der Orientierungsstufe mitzuarbeiten, wenn eine gründliche "curriculare, personelle und räumliche Vorbereitung" gesichert sei.[135] Dies sei aber nach dem gegenwärtigen Stand, so der Philologenverband, nicht der Fall und deswegen sei auch die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 nicht vertretbar, zumal auch der Landkreis zusehends davon abkomme, zum 1. August 1975 einzuführen. Klang es schon unglaubwürdig zu sagen, man wolle an der Ausgestaltung der Orientierungsstufe mitarbeiten, wenn man bereits ein Jahr vorher, noch ehe die Phase dieser Ausgestaltung begonnen hatte, sie auf welchen Tag auch immer verschieben wollte, es waren die Aussagen über die Absichten im Landkreis schlicht falsch. Eine Reihe von Orientierungsstufen im Landkreis liefen bereits seit 1. August 1974, bei anderen Gemeinden lagen Ratsbeschlüsse vor, die Orientierungsstufe zum 1. August 1975 einzuführen, wieder andere Gemeinden wollten nur dann einführen, wenn auch die Stadt einführen würde. Insgesamt war der Großteil der Gemeinden des Landkreises bereit, die Orientierungsstufe zum 1. August 1975 einzuführen, eine Tatsache, die auch in der Stadt Osnabrück ein wichtiges Argument dafür war, an dem Termin 1. August 1975 festzuhalten, da sonst mit einem großen Schülerstrom auf Osnabrücks weiterführende Schulen gerechnet werden mußte.[136]

Auf der Regierungsebene folgten nun relativ schnell die notwendigen Verwaltungsanordnungen, um die Vorbereitungen für die Orientierungsstufe anlaufen zu lassen. Ein Vermerk des Regierungspräsidenten vom 18. September 1974 wies auf die beabsichtigte Bildung eines "Zentralen Planungsausschusses" (ZPA) hin, der nach seiner Konstituierung am 30. Oktober 1974 wichtigstes Koordinationsgremium für den Einführungsprozeß werden sollte. Seine personelle Zusammensetzung war wie folgt vorgesehen: "Die drei Schulräte in der Stadt Osnabrück,

davon ein Schulrat als Vorsitzender, je ein Vertreter der Gymnasien, der Realschulen, Hauptschulen und der Grundschulen der Stadt Osnabrück, ein Vertreter der bereits bestehenden Orientierungsstufe in Osnabrück, zwei Vertreter des Stadtelternrates, ein Vertreter des Schulträgers (Stadt Osnabrück), ein Vertreter der bischöflichen Behörde (Schulen in kirchlicher Trägerschaft), je ein Vertreter für Gymnasien, Realschulen, Grund- und Hauptschulen aus dem Bereich der Personalvertretung, ein Vertreter des Schülerrates, sofern und sobald ein solcher gebildet ist."[137] Der ZPA sollte nach den Vorstellungen des Regierungspräsidenten "über den jeweiligen Stand der Vorbereitungen detailliert informieren". Seine Beschlüsse sollten den zuständigen Entscheidungsträgern als Empfehlungen vorgelegt werden. Inhaltlich wurde seine Aufgabe stichwortartig wie folgt beschrieben: "Beobachtung der Planungsarbeiten, Kontaktsicherung zwischen den Schulformen, Vorschläge für die Bereitstellung von Planungs- und Ausstattungsmitteln, Anregung für die Planungsgruppen, Öffentlichkeitsarbeit in Elterngesprächen und in der Presse, Koordinierung interner und externer Fragen."[138] Ein relativ detaillierter Arbeitsplan für die Zeit bis Juni 1975 ergänzte den Vermerk. Dieser Vermerk ist dann zwischen Schulaufsicht und Schulträger abgestimmt worden und auf der konstituierenden Sitzung des Zentralen Planungsausschusses am 30. Oktober 1974 inhaltlich noch einmal kurz dargestellt und mit den geladenen Vertretern diskutiert worden. Dabei wurden (so, wie im Vermerk vom 18. September 1974 vorgesehen) bereits erste konkrete Informationen gegeben, so über die geplanten Fachplanungsgruppen und ihre personelle Zusammensetzung, Zahlen über die Lehrer, die sich bereits zur Mitarbeit in der Orientierungsstufe gemeldet hatten, Hinweise über geplante Lehrerfortbildungskurse, der Zeitpunkt für die Einrichtung der Kernkollegien, die sieben Standorte der öffentlichen Sekundarstufenzentren I mit voraussichtlich je 10 Zügen, die Standorte der Zentren in kirchlicher Trägerschaft und Hinweise auf die nicht eindeutig festgelegten Einzugsbereiche.[139]

Unter dem Tagesordnungspunkt "Öffentlichkeitsarbeit des Zentralen Planungsausschusses" wurden ebenfalls Vorschläge gemacht. Einer davon sollte später noch politische Bedeutung erlangen, weil er als Ansatzpunkt genommen wurde, um in der letzten Phase der Einführung

die Orientierungsstufe doch noch zu verhindern. Unter Ziffer 5.4 des Protokolls über die konstituierende Sitzung des Zentralen Planungsausschusses hieß es: "Die Schulelternräte aller Schulen geben ihre Stellungnahme zur Einführung der Orientierungsstufe schriftlich an das Schulverwaltungsamt der Stadt ab. Diese Stellungnahmen sind dem Antrag des Schulträgers an das Kultusministerium beizufügen."[140)]

Hierbei war von Terminen für die Antragstellung keine Rede, auch nicht davon, daß diese Stellungnahmen zwingend für das Antragsverfahren vorgeschrieben waren. Die Bedeutung, die den Elternstellungnahmen beigemessen wurde, geht aus der Verfügung des Kultusministeriums an die sechs Regierungspräsidenten und zwei Verwaltungspräsidenten des Landes Niedersachsen vom 20. September 1974 hervor: "Auf die rechtzeitige und umfassende Information der Elternvertretungen bitte ich besonderen Wert zu legen." Dies ist verständlich, nachdem man bei der Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes Erfahrungen gesammelt hatte. Aus diesem Schreiben des Kultusministers an die Regierungspräsidenten geht auch hervor - neben den für die Antragstellung geforderten Unterlagen -, daß bereits am 1. Dezember 1974 die Unterlagen im Kultusministerium vorliegen sollten. Bereits für den 1. November 1974 sollte eine Liste der Standorte vorgelegt werden, "an denen die Orientierungsstufe voraussichtlich zum 1. August 1975 eingeführt werden soll".[141)] Daß die Stadt und der Regierungspräsident diese Terminfragen verschwiegen hatten, hing wohl damit zusammen, daß dies den Gegnern der Orientierungsstufe mit Sicherheit Anlaß gegeben hätte, Unruhe innerhalb der Elternschaft zu verbreiten, um eventuell die Orientierungsstufe doch noch zu verhindern. Daß der Regierungspräsident mit Schreiben vom 7. Oktober 1974 den Schulräten Osnabrücks seinerseits den Termin 1. November 1974 gesetzt hatte, kann nur dadurch erklärt werden, daß er "pflichtgemäß" handelte, indem er die Verfügung des Kultusministers weitergab, denn am 30. Oktober 1974, wo im ZPA ein Vertreter des Regierungspräsidenten und die drei Osnabrücker Schulräte anwesend waren, bleiben ja alle Termine unerwähnt. Auch in der Presseerklärung des Regierungspräsidenten, die am 7. November 1974 in voller Länge in der NOZ erschien, hieß es zu den Stellungnahmen der Eltern: "Dazu (für die Beantragung der Einführung der Orientierungs-

stufe) ist es erforderlich, daß die Schulelternräte aller Osnabrükker Schulen eine Stellungnahme abgeben. Der Stadtelternrat wird die Vorsitzenden der Schulelternräte in der nächsten Zeit zu einer Veranstaltung einladen, um sie über die Einführung der Orientierungsstufe zu informieren."[142] Auch hier keine Termine. Die seit Ende 1974 auf breiter Basis einsetzende Elterninformation hat, wie bereits mehrfach angedeutet, sicherlich dazu beigetragen, daß die Gegner der Orientierungsstufe sich auf der Elternebene nicht durchsetzen konnten. Auf der Informationsveranstaltung des Stadtelternrates aller Osnabrücker Schulelternräte am 6. Dezember 1974 gab die stellvertretende Vorsitzende des Stadtelternrates den Eltern unter anderem bekannt, was sie selbst am 22. November 1974 im ZPA erst offiziell erfahren hatte. "Schulträger und Schulaufsicht werden die erforderlichen Unterlagen zur Antragstellung am 1. Dezember 1974 fertigstellen. Die Stellungnahmen der Schulelternräte werden erst später vorliegen und an den Kultusminister nachgereicht werden."[143] Daß dies bei einigen Eltern den Verdacht aufkommen ließ, die Sache sei schon gelaufen und ihre Stellungnahmen seien nur noch Makulatur, ist verständlich. Nachdem dann am 6. Dezember 1974[144] von der Stadt Osnabrück die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe zum 1. August 1975 beim Kultusministerium offiziell beantragt wurde und bereits am 20. Januar 1975 die positive Bestätigung von dort bei der Bezirksregierung eintraf, obwohl die Stellungnahmen aller Schulelternräte noch gar nicht vorlagen, mußte das den Eindruck bestätigen, daß der Elternwille nicht so sehr gefragt sei. Der Regierungspräsident tat gut daran, den Erlaß vom 20. Januar 1975 erst im April 1975 bekannt werden zu lassen, nachdem alle Elternstellungnahmen abgegeben worden waren und mit Mehrheit positiv für die Einführung der Orientierungsstufe votierten.[145] Das Verhalten des Regierungspräsidenten veranlaßte den Schulausschußvorsitzenden (CDU), im April 1975 dem Kultusminister und auch der Schulaufsichtsbehörde mangelnden Respekt vor dem Mitwirkungsrecht der Eltern vorzuwerfen.[146] Auch der Stadtelternrat griff im April 1975 den Pressebericht zu dieser bewußt hinausgezögerten Erlaßweitergabe auf (der Erlaß forderte eine sofortige Weitergabe unter anderem an die betroffenen Schulen und Elternratsvertretungen) und kommt trotz des Rechtfertigungsversuches des Vertreters des Regierungspräsidenten zu der Auffassung,

"dieses Verfahren nicht billigen zu können und bittet ausdrücklich darum, in Zukunft die notwendige Zusammenarbeit offener und damit vertrauensvoller zu praktizieren".[147] Insgesamt hatte diese Angelegenheit auf den Einführungsprozeß keine Wirkung mehr gehabt. Mit dem Antrag des Schulträgers beim Kultusminister war die letzte formale Hürde für die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 überwunden. Von jetzt an konnte die Einführung nur noch durch eine tatsächliche oder herbeigeredete Nichterfüllung notwendiger materieller Voraussetzungen verhindert werden. Der zu diesem Zeitpunkt noch nicht paragraphierte Kompromiß zwischen der Stadt Osnabrück und dem Bistum Osnabrück gewährleistete die Aufrechterhaltung der äußeren Planungskonzeption.

Wenn man die Entwicklung in dieser vierten Phase bis zu diesem Zeitpunkt zusammenfaßt, so beinhaltete sie zeitweise die Gefahr des direkten Scheiterns des geplanten Schulzentrenkonzeptes. Ein direktes Scheitern wäre dann mit hoher Wahrscheinlichkeit gegeben gewesen, wenn zwischen der Stadt und dem Bistum Osnabrück keine "Einigung über die grundsätzlichen Fragen der Errichtung zweier Konkordatsschulen zustande gekommen wäre. Der Ratsbeschluß vom 29. Oktober 1974 hat zumindest dafür gesorgt, daß das Planungskonzept äußerlich aufrechterhalten werden konnte. Der Versuch der CDU, da wo sich aufgrund äußerer realer Planungsbedingungen (etwa Rückgang der Schülerzahlen) kein Schulzentrum mehr aufrechterhalten ließ, die schulische Versorgung in veränderter Konzeption (Orientierungsstufe und Hauptschule) aufrechtzuerhalten, wurde von der Schulverwaltung und der SPD abgelehnt, da man nicht schon aufgrund äußerer Bedingungen qualitativ unterschiedliche Zentren entstehen lassen wollte. Dies hätte einer Spaltung des Osnabrücker Schulwesens Vorschub geleistet.

Die Abwehr dieser Spaltung ist in der Auseinandersetzung mit der katholischen Kirche zwar nicht ganz gelungen, da eine gymnasiale Eingangsstufe in kirchlicher Trägerschaft erhalten geblieben ist, darf aber insgesamt nicht zu schwer gewichtet werden, da die Aufrechterhaltung der Eingangsstufe zeitlich begrenzt ist. Darüber hinaus wurde die Beschulung von Osnabrücker Kindern in den beiden kirchlichen Orientierungsstufen auf 12 Züge (incl. vier Züge einer Stadtrandgemeinde) begrenzt. Nach den getroffenen politischen Entscheidungen, zu denen auch die Festlegung der Rechtsform der schulformunabhängigen

Orientierungsstufe gehörte, begann sich der Einführungsprozeß zu formalisieren und zu bürokratisieren. Damit erreichte der Prozeß eine Ebene, die nicht mehr so leicht aufgrund politischen Kalküls oder moralischer Wertsetzungen in die eine oder andere Richtung verändert werden konnte. Von jetzt ab standen die materiellen Bedingungen des Reformobjektes bzw. deren Erfüllung im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen.

Im Dezember 1974 veranlaßte die Stadt eine unverbindliche Elternumfrage in den 4. Grundschulklassen über die Standortwünsche für den Besuch ihrer Kinder in den Orientierungsstufen zu Beginn des Schuljahres 1975/76. Die Befragung ergab ungleiche Verteilungen für die einzelnen Standorte. Dabei wurden für die Orientierungsstufe an der Kooperativen Gesamtschule Schinkel zu viele Anmeldungen abgegeben, für die geplante integrierte Gesamtschule (IGS) Haste zu wenig. Das veranlaßte den Kulturdezernenten, zu Beginn des Jahres 1975 darauf hinzuweisen, daß nun Oberlegungen angestellt werden müssen, den Schulversuch integrierte Gesamtschule in Haste aufzugeben und dort eine Orientierungsstufe einzurichten, um so eine gleichmäßige Auslastung der einzelnen Standorte zu erreichen.

Die geringen Anmeldungen für die IGS (insgesamt nur 141) hatten sicher mehrere Ursachen. Wesentlich dürfte gewesen sein, daß zum Zeitpunkt der Elternbefragung mit dem Bau der Gesamtschule in Haste noch nicht begonnen worden war, eine Tatsache, die es den Eltern schwer machte, sich für eine "grüne Wiese" zu entscheiden. Der SPD-Ortsverein Neustadt-Schölerberg-Nahne machte der Stadtverwaltung und der Schulaufsichtsbehörde den Vorwurf, die Eltern dieses Raumes seien nicht umfassend genug über Ziele und Aufgabe einer integrierten Gesamtschule informiert worden.[148)] Die sich jetzt abzeichnende Alternative einer Orientierungsstufe wurde gegenüber einer integrierten Gesamtschule als ein weitaus geringeres Bildungsangebot angesehen. Um Unruhe bei den Eltern zu vermeiden, empfahl der Kulturdezernent, an diesem Standort nach der Orientierungsstufe ein additives Zentrum mit Hauptschule, Realschule und Gymnasium zu errichten. In einer öffentlichen Erklärung des Schulträgers sollte die grundsätzliche Bereitschaft zum Ausdruck kommen, irgendwo in Osnabrück eine integrierte Gesamtschule dann einzurichten, wenn die Eltern es wünschen. Die in der Folge der Elternumfragen auftauchenden

Gerüchte, einige Orientierungsstufenstandorte seien bereits voll besetzt, veranlaßten den ZPA zu einer Pressemeldung, in der diese Gerüchte als falsch zurückgewiesen wurden.[149] Durch die sehr unterschiedlichen Anmeldungen zu den einzelnen Orientierungsstufenstandorten war die Frage fester Einzugsbereiche neu gestellt. Sie war in der Verwaltung und den Ausschüssen Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen, zumal die Orientierungsstufe nach dem Gesetz feste Einzugsbereiche hat und die Anmeldungen entsprechend verteilt werden können. Der Schulausschußvorsitzende (CDU) verwies darauf, daß auch früher bei den Anmeldungen zu den Gymnasien Schwierigkeiten aufgetreten sind, die teilweise nur dadurch gelöst werden konnten, daß ganze Schulklassen an andere Gymnasien umgesetzt wurden. Die Diskussion zeigte, daß die Einführung fester Einzugsbereiche erwogen wurde. Eine erneute Entscheidung darüber sollte am 24. Januar 1975 im Schulausschuß fallen. Vom Schulausschußvorsitzenden, obwohl oder gerade weil er die Planungsschwierigkeiten sah, wurde nochmals der alte Ratsbeschluß begrüßt, keine festen Einzugsbereiche zu bilden. die Umfrage vom Dezember 1974 müsse als Ausdruck des Elternwillens respektiert werden. Er plädierte für die Einrichtung einer Orientierungsstufe in Haste als Ersatz für die fallengelassene integrierte Gesamtschule. Aufgrund der unterschiedlichen Anmeldungen an den einzelnen Standorten stellte er die Frage nach der richten Standortwahl für die Orientierungsstufen und ob die Einrichtung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 unter diesen Umständen überhaupt möglich sei. Gegebenenfalls sollte man die Eltern fragen, ob es ihnen lieber ist, daß ihre Kinder an einen anderen Standort versetzt werden oder die Orientierungsstufe später einzuführen. Die SPD-Fraktion ließ sich davon nicht beeindrucken und blieb bei dem Einführungstermin 1. August 1975. Am 22. Januar 1975 berichtete die NOZ über eine CDU-Fraktionssitzung, auf der die Anmeldezahlen für die Orientierungsstufen ebenfalls diskutiert wurden. Dabei wies die CDU-Fraktion darauf hin, daß diese Zahlen anders ausgefallen seien als geplant.[150] Dies dürfte ihrer Ansicht nach unter keinen Umständen dazu führen, den Ratsbeschluß über die Nichtfestlegung fester Einzugsbereiche zu ändern. Die durch die unterschiedlichen Anmeldungen sich ergebenden Versorgungsprobleme an einzelnen Orientierungsstufen, vor allem zusätzliche Baumaßnahmen, veranlaßten die CDU-Fraktion, die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 "nur dann für

möglich und sachlich gerechtfertigt zu halten, wenn tatsächlich alle räumlichen, materiellen und personellen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies scheint bisher nicht der Fall zu sein. Die Fraktion fordert daher die Schulverwaltung auf, bis zum 15. Februar 1975 sich endgültig zu erklären, ob die oben genannten Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind".[151)]

In der Schulausschußsitzung vom 24. Januar 1975 wurde noch einmal das Problem fester Einzugsbereiche diskutiert. Da das "Funktionieren fester Einzugsbereiche" wegen des unterschiedlichen schulischen Angebots in der Stadt bezweifelt wurde, wurde eine Änderung des bisherigen Ratsbeschlusses nicht angestrebt.[152)] Der Grund, so zu verfahren, lag sicher weniger in dem möglichen Nichtfunktionieren fester Einzugsbereiche begründet, als vielmehr darin, daß man in der letzten Phase der Einführung der Orientierungsstufe keine Elternrechtsdiskussion heraufbeschwören wollte, die mit ziemlicher Sicherheit die Einführung hinausgezögert hätte. Die "Beschneidung von Elternrechten" war stets ein zentrales Thema der Gegner von Schulreformmaßnahmen. Dennoch mußten sich Rat und Verwaltung mit den unterschiedlichen Anmeldungen materiell auseinandersetzen. In der Schulausschußsitzung vom 1. Februar 1975 wurde ausführlich die Vorlage der Verwaltung zur Raumversorgung der einzelnen Orientierungsstufenstandorte diskutiert. Es wurde dem Finanzausschuß empfohlen, haushaltsrechtlichen Maßnahmen zuzustimmen, die eine "Umverteilung der bisher für Baumaßnahmen für die Orientierungsstufe zum 1. August 1975 beantragten Mittel" erforderlich mache, weil unter Auswertung des vorläufigen Anmeldeergebnisses sich gegenüber den bisher angenommenen Zügigkeiten eine Veränderung als notwendig erwiesen hat.[153)] Die Niederschrift über diese Schulausschußsitzung vermerkte über die abschließende Meinungsbildung zur Raumversorgung an den Orientierungsstufen folgendes: "Trotz persönlicher Zweifel eines Schulausschußmitgliedes hinsichtlich der rechtzeitigen Fertigstellungstermine stimmt der Schulausschuß ohne Gegenstimme der Feststellung zu, daß aufgrund der hier vorgetragenen Maximalzügigkeit an den einzelnen Standorten und aufgrund der dafür vorgeschlagenen räumlichen Lösungen es beim Einführungstermin der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 verbleiben kann."[154)] Die Niederschrift hielt fest, daß zu diesem Tagesordnungspunkt eine SPD-Ratsherrin nur teilweise anwesend war, alle an-

deren Ausschußmitglieder waren ständig anwesend, was bedeutete, daß die o.a. Zustimmung auch von den anwesenden CDU-Mitgliedern und den sogenannten zugewählten Mitgliedern des Schulausschusses getroffen wurde. Eines dieser hinzugewählten Mitglieder, Landeselternratsvorsitzender, Schulelternratsvorsitzender am Carolinum und CDU-Mitglied, stellte im Anschluß an o.a. allgemeine Feststellung folgenden Antrag: "Der Schulausschuß möge beschließen, dem Rat zu empfehlen, die Einführung der Orientierungsstufe auf den 1. August 1976 zurückzustellen unter der Voraussetzung, daß der Landkreis Osnabrück nach Verhandlungen für das Umlandgebiet zu einer gleichen Entscheidung kommt."[155] Er begründete seinen Antrag wie folgt:

"a) Die räumliche Versorgung ist teilweise knapp. Insoweit werden die Bedenken der Eltern geteilt.
b) Es bestehen Zweifel, ob die räumlichen Voraussetzungen rechtzeitig gegeben sein werden und
c) hinsichtlich einer quantitativen und qualitativen Lehrerversorgung habe er ganz erhebliche Bedenken."[156]

Daß der Antrag zu diesem Zeitpunkt und in dieser Form mehr als Verwunderung auslöste, war verständlich. Die anwesenden Verwaltungsmitglieder, darunter der Kulturdezernent, erläuterten noch einmal ihren Standpunkt. Sie konnten aber gegen die formale Zulässigkeit des Antrags keine Bedenken erheben. Drei Schulausschußmitglieder (darunter zwei SPD-Mitglieder) verließen vor der Abstimmung die Sitzung und wiesen ausdrücklich auf die Beschlußunfähigkeit des Ausschusses hin. Dennoch ließ der Ausschußvorsitzende (CDU) abstimmen. Mit 4 zu 1 Stimmen wurde der Antrag angenommen. Die vier Stimmen gehörten ausschließlich den anwesenden CDU-Mitgliedern.

Obwohl die CDU-Rathausfraktion erst für den 15. Februar 1975 die ausführliche Stellungnahme der Verwaltung zu den Versorgungsfragen gefordert hatte, wovon sie dann ihre endgültige Entscheidung zum Einführungstermin 1. August 1975 abhängig machen wollte, kam ihr die politische Unterstützung des Landeselternratsvorsitzenden nicht ungelegen. Der Beschluß des Schulausschusses blieb jedoch folgenlos, da er § 33 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Rates widersprach und somit ungültig war: "Der Ausschußvorsitzende hat die Beschlußfähigkeit zu Beginn der Sitzung festzustellen und während der Dauer der Sitzung zu überwachen."[157]

Die Politik des Landeselternratsvorsitzenden, auf dessen personelle Verbindung zu Osnabrück mehrfach hingewiesen wurde, die eindeutig auf eine Verschiebung der Einführung der Orientierungsstufe hinauslief, konnte anhand des Protokolls dieser Schulausschußsitzung nachgewiesen werden. Um einschätzen zu können, mit welchem Reformverhinderungspotential nicht nur in der Stadt Osnabrück, sondern im Lande Niedersachsen insgesamt gerechnet werden mußte, zeigt ein weiteres Beispiel. Die Eilumfrage des Landeselternrates vom 10. Januar 1975 an alle Kreis- und Stadtelternräte sollte wieder, wie 1974, Auskunft darüber geben, inwieweit der Landeselternrat gegenüber dem Kultusminister zur Einführung weiterer Orientierungsstufen zum 1. August 1975 seine Zustimmung geben könne. Die Fragen waren die gleichen wie zum Jahresbeginn 1974. Der Stadtelternrat Osnabrück antwortete mit Schreiben vom 21. Januar 1975 wie folgt:

"1. Die Elterngremien sind gehört worden.
2. Ob die Stellungnahmen auch beachtet werden, wird sich noch herausstellen.
3. Die räumlichen Voraussetzungen sind - jedenfalls laut wiederholter Zusicherung des Schulträgers - gegeben.
4. Für die sächlichen Voraussetzungen wird - wiederum laut Zusicherung - gesorgt werden.
5. Die personellen Voraussetzungen sehen nicht günstig aus. Zwar sind in den Fachplanungsgruppen Gymnasiallehrer in genügender Zahl vertreten, es ist aber bisher noch nicht abzusehen, ob das auch in den Kollegien der Orientierungsstufen der Fall sein wird. Zur Zeit sieht es noch ganz schlecht aus."[158]

Aus einer Zusammenstellung des Landeselternrates vom 28. April 1975[159] geht hervor, daß der Landeselternrat für Osnabrück seine Zustimmung zur Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 nicht gegeben hat. Als Ablehnungskriterien wurden ausgeführt, "daß der Landeselternrat aufgrund der ihm von den örtlichen Elternräten vorliegenden Berichte in vielen Fällen nicht davon überzeugt ist, daß zur Zeit noch nicht gegebene aber zugesagte - vor allem räumliche und personelle - Voraussetzungen bis zum Einführungstermin zum 1. August 1975 aus finanziellen Gründen nicht geschaffen werden".[160] Für Osnabrück konnte der Landeselternrat dieses ablehnende Votum jedenfalls allein aus der Stadtelternratsstellungnahme vom 21. Januar 1975 nicht ableiten. Als

Mitglied von Schulausschuß und Stadtelternrat hätte der Landeselternratsvorsitzende aufgrund der dort erhaltenen Informationen eigentlich zu gegenteiliger, mindestens aber zu einer noch nicht abschließenden Meinungsbildung kommen müssen. Bereits in der Schulausschußsitzung vom 24. Januar 1975[161] hatte der Landeselternratsvorsitzende durch den Vertreter des Regierungspräsidenten folgendes erfahren: "Es ist jetzt schon gesichert, daß Grund- und Hauptschullehrer ausreichend freiwillig zur Verfügung stehen werden. Bei Realschullehrern und auch Gymnasiallehrern könnte es Lücken geben. Trotzdem müßte ein Fehlbedarf von 10 % zu halten sein." (Unterstreichung von mir) Trotz aufkommender Bedenken in dieser Sitzung war der zuständige Schulrat der festen Oberzeugung, "daß Anfang März 1975, auf jeden Fall vor den Osterferien, die Kernkollegien zu 60 % - 70 % namentlich feststehen".[162] In der Stadtelternratssitzung vom 8. April 1975, auf der der Landeselternratsvorsitzende laut Protokoll anwesend war, lauteten die Auskünfte zur räumlichen Versorgung wie folgt:

"- Zum Innenstadtzentrum weist Frau Lengerke auf die noch nicht optimale Lösung der räumlichen Versorgung hin.
- Im Bereich der OR Wüste und Eversburg bestehen keine Probleme.
- Zur OR im Bereich Schinkel kritisiert Herr Fließ, daß ein von der Stadt Osnabrück überarbeitetes Raumprogramm vorgelegt worden ist, das der Elternvertretung bislang unbekannt ist.
- Beim Zentrum Schölerberg bestehen keine offenen Fragen.
- Die Raumversorgung der OR Kalkhügel ist sichergestellt."[163]

Nach diesen Auskünften ein ablehnendes Urteil über die räumliche Versorgung zu fällen, läßt sich nicht mehr damit erklären, daß dies aufgrund einer "sachgerechten Prüfung" geschehen sei. Auch über die Lehrerversorgung wurde dem Stadtelternrat auf dieser Sitzung berichtet: "Die zur Zeit für die OR in Osnabrück zur Verfügung stehenden Lehrer decken 74 % des Bedarfs. Es ist damit zu rechnen, daß bis zum 1. 8. 75 eine Bedarfsdeckung bis zu 90 % erreicht werden kann. Die Zahl der Gymnasialstunden in den OR wird über dem Landesdurchschnitt liegen."[164] Der Landeselternratsvorsitzende, der sich auf dieser Sitzung nach dem Protokoll nicht zu Wort meldete, konnte zumindest unter den beiden genannten Aspekten der räumlichen und personellen Versorgung nicht zu einer ablehnenden Beurteilung gegenüber dem Kultusministerium kommen, die Orientierungsstufe zum 1. August 1975 in Osnabrück einzuführen. Es hatte den Anschein, daß eine bereits ver-

innerlichte Abwehrhaltung gegenüber Schulreformmaßnahmen dem Landeselternrat bzw. seinem Vorsitzenden eine Berücksichtigung objektiver Tatbestände nicht mehr ermöglichte. Nach jener kuriosen Schulausschußsitzung vom 1. Februar 1975 unternahm die CDU einen weiteren Versuch, um den Termin 1. August 1975 zu Fall zu bringen. Sie übergab der Öffentlichkeit ein Schreiben[165)] an die Stadtverwaltung zum Thema Orientierungsstufe (ein ohnehin ungewöhnliches Verfahren), auf das sie bis 11. Februar 1975 eine Antwort erwartete, obwohl immer noch die Forderung vom 28. Januar 1975 bestand, daß sich die Verwaltung bis 15. Februar 1975 zu Fragen der Versorgung äußern sollte. Es verstärkte sich der Eindruck, daß die Aktionen der CDU zusehends unüberlegter wurden, wohingegen Schulaufsicht und Schulträger zielorientiert die Einführung der Orientierungsstufe vorbereiteten. Die Unsicherheit der CDU mit ihrer sich verstärkenden Ablehnungspolitik gegenüber der Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 geht auch daraus hervor, daß sie sich die Auffassung zu eigen machte, inzwischen würden "erhebliche Zweifel" von Eltern und Lehrern geäußert, ja von mehreren Schulelternräten sogar die strikte Ablehnung, zum 1. August 1975 einzuführen, gefordert würde. Die CDU hätte eigentlich besser informiert sein müssen, wo sie erfahren hatte, "daß aufgrund der jetzt vorliegenden 32 Stellungnahmen von Schulelternräten eine große Mehrzahl sich für die Einführung der Orientierungsstufe ausgesprochen hat unter Wahrung der Bedingungen, die der Stadtelternrat an die Einführung gestellt hat".[166)] Diese Bedingungen waren nun noch einmal in dem bereits genannten offenen Schreiben der CDU an die Stadtverwaltung in eine Reihe von Fragen gekleidet, die von der Verwaltung ausführlich beantwortet wurden. So war auch die kritische Frage gestellt worden, welche Auswirkungen in der Stadt entstehen würden, wenn zum einen die Stadt nicht zum 1. August 1975 einführen würde, wohl aber der Landkreis oder aber, als zweite Möglichkeit, wenn Stadt- und Landkreis beide nicht einführen würden. Auch diese Frage konnte von der Verwaltung hinreichend beantwortet werden, so daß die "Gretchen-Frage": "Hält die Verwaltung unter den gegebenen Umständen die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 für Eltern, Lehrer und Schüler insgesamt für zumuthar und vertretbar?" mit einem knappen, klaren "Ja" beantwortete.[167)] Eine Änderung des Ratsbeschlusses, die Einführung der Orientierungsstufe zu verschieben, kam nicht zustande. Die CDU war mit ihrem massiven Versuch,

die Einführung der Orientierungsstufe doch noch zu verhindern, gescheitert.

Im Bereich der Versorgung mit Gymnasiallehrern blieben Probleme. Hier für Abhilfe zu sorgen, war zwar auch für die zukünftigen Orientierungsstufeneltern von Interesse, mehr aber noch eine Frage, Angriffsflächen gegenüber reformfeindlichen Gruppen zu reduzieren. Dabei wurde auch der Oberbürgermeister um politische Mithilfe gebeten: "Wir können es in dieser Frage (Lehrerversorgung OR) nicht auf einen Rechtsstreit ankommen lassen, der sich möglicherweise bis in den späten Juni hineinzieht und die Einführung der OR hier in Osnabrück erheblich gefährdet. Eine klare und kurzfristige Aussage der Regierung an die Leiter der Gymnasien und Realschulen, daß diese mindestens die Hälfte der Stundenzahl für die OR bereitzustellen haben, die sie in diesem Schuljahr für die fünften Gymnasialklassen aufwenden, würden die Bemühungen der Schulräte erheblich unterstützen und wahrscheinlich langwierige rechtliche Auseinandersetzungen unnötig machen."[168] Daß so ein Rechtsstreit nicht ganz von der Hand gewiesen werden konnte, geht aus einem anderen Beispiel hervor, wo die Osnabrücker Gymnasialeltern gegen die einphasige Lehrerausbildung an der Universität Osnabrück geklagt hatten, da die für diese Ausbildung notwendigen Kontaktlehrer, die sich aus den Osnabrücker Gymnasien rekrutieren mußten, das Gesamtstundendeputat der jeweiligen Schule verminderten, ohne daß Ersatzgestellung gegeben war. Das Verwaltungsgericht Oldenburg gab der Klage statt und verpflichtete das Kultusministerium zur Ersatzgestellung.

In der Endphase des Einführungsprozesses war die Gymnasiallehrerversorgung stets ein heikles Thema, das von der Schulaufsichtsbehörde auch mit besonderer Sorgfalt behandelt wurde und vor allem darauf geachtet wurde, daß keine falschen oder vorschnellen Prognosen in die öffentliche Diskussion einflossen. So hieß es in einer Presseerklärung des Regierungspräsidenten vom 6. März 1975: "Die Zweifel der Osnabrücker CDU-Ratsfraktion, die personellen Voraussetzungen in der OR würden von der Regierung möglicherweise nicht in 'angemessener Weise' erfüllt, sind nach Angaben der Regierung zur Zeit unbegründet, weil sie die Komplexität des Personalplanungsprozesses verkennen."[169] Die Kritik an der Lehrerversorgung bezog sich aus-

schließlich auf die fehlenden Gymnasiallehrer. Die Zuständigkeit für die Versorgung mit Gymnasiallehrern lag beim Verwaltungspräsidenten in Oldenburg. Dort schien man, so muß aus einem Schreiben des Verwaltungspräsidenten vom 27. April 1976 geschlossen werden, der Einführung der Orientierungsstufe ablehnend gegenübergestanden zu haben. Obwohl gegenüber den Betroffenen während des Zeitraumes des Einführungsprozesses der Orientierungsstufe das Bemühen des Verwaltungspräsidenten um die Versorgung der Orientierungsstufe mit Gymnasiallehrern stets hervorgehoben wurde, schien es innerhalb dieser Behörde erheblich unterschiedliche Auffassungen gegeben zu haben. Es ist zu vermuten, daß der zuständige Abteilungsdirektor der Einführung der Orientierungsstufe wohlwollender gegenüberstand, als die zuständige schulfachliche Dezernentin, die auch Verfasserin jenes o.a. Briefes vom 27. April 1976 an den Stadtelternrat Osnabrück war, in dem es hieß: "Im übrigen ist von seiten der schulfachlichen Dezernenten und den Leitern der Osnabrücker Gymnasien wiederholt und mit Nachdruck vor Einführung der OR darauf hingewiesen worden, daß unserer Ansicht nach die personellen Voraussetzungen nicht erfüllt seien, die einen befriedigenden Ablauf des Unterrichts an OR garantieren. Wenn dennoch diese Schulform eingeführt worden ist, so kann ich in diesem Falle ihnen nicht helfen und eine 'angemessene Versorgung der OR mit Gymnasiallehrern für das nächste Schuljahr' sicherstellen, da die ausreichende Versorgung der Gymnasien selbst mit voll ausgebildeten Philologen nicht einmal gewährleistet ist. Ich bedaure, Ihnen keinen anderen Bescheid geben zu können."[170)]

Der zuständige Abteilungsdirektor beim Verwaltungspräsidenten in Oldenburg hat demgegenüber während des Einführungsprozesses mit Schreiben vom 16. April 1975 an die Leiter der öffentlichen und privaten allgemeinbildenden Gymnasien im Regierungsbezirk Osnabrück darum gebeten, "für das kommende Schuljahr 1975/76 ihre Kolleginnen und Kollegen gezielt um deren Mitarbeit in der OR anzusprechen".[171)]

Da man sich scheute, Gymnasiallehrer zu den Orientierungsstufen abzuordnen, was einerseits auf die unklare Rechtslage zurückzuführen war, was aber auch andererseits mögliche Rechtsstreitigkeiten heraufbeschwor, hielt man auch von seiten des Verwaltungspräsidenten

an dem Prinzip der Freiwilligkeit für die Mitarbeit von Gymnasiallehrern in Orientierungsstufen fest. Um diesem Prinzip einen gewissen Nachdruck zu verleihen, hatte der Verwaltungspräsident in seinem o.a. Schreiben darauf hingewiesen, "daß die Verringerung der Schülerzahlen der Gymnasien durch die Nichtaufnahme der 5. und 6. Schülerklassen zwangsläufig Rückwirkungen auf die Stellenlage der Gymnasien bedingt; die Beteiligung von Gymnasiallehrern an der OR in einer zahlenmäßig angemessenen Form ist daher auch aus dieser Sicht wichtig".[172] Da durch die schleppende Gymnasiallehrerversorgung verstärkte konfliktreiche Auseinandersetzungen in die schulpolitische Szene Osnabrücks hineinkommen könnten, hatten nicht nur die Gegner der Osnabrücker Schulkonzeption den Regierungspräsidenten und den Verwaltungspräsidenten unter Druck gesetzt, sondern auch die Befürworter waren daran interessiert, daß sich dieser "Nebeneffekt" bei der Einführung der Orientierungsstufe nicht zum Haupthindernis entwickelte. Der Regierungspräsident hatte sich bei diesen an ihn gerichteten Forderungen, obwohl direkt nicht zuständig, neben den Appellen an die Gymnasiallehrer, politischen Freiraum geschaffen, daß er auf das starke Engagement der Gymnasiallehrer in den Fachplanungsgruppen verwies. Von daher sei seiner Ansicht nach das gymnasiale "Anspruchsniveau" in der Orientierungsstufe gewährleistet.[173]

Bei dem sich anbahnenden zweiten Vorstoß der CDU, die Einführung der Orientierungsstufe doch noch zu verhindern, spielte die Gymnasiallehrerversorgung eine wichtige Rolle. Anfang April 1975 forderte der "Arbeitskreis Schule" der CDU den Aufschub der Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 und forderte gleichzeitig die CDU-Ratsfraktion auf, in der Ratssitzung am 22. April 1975 den Antrag auf Verschiebung zu stellen.[174] Die zur Begründung vorgebrachten Argumente waren nicht neu, sie entsprachen aber nicht dem Stand der Entwicklung. Auch der Hinweis, daß der Landeselternrat für eine Verschiebung in Osnabrück plädierte, konnte den Vorstoß nicht glaubwürdiger machen, nachdem sich der Landeselternratsvorsitzende sowohl durch sein Verhalten im Schulausschuß als auch durch die unbegründete Ablehnung der Zustimmung des Landeselternrates zur Einführung der Orientierungsstufe in Osnabrück selbst vom Boden einer sachlichen Beurteilung entfernt hatte. Schon kurz danach beantragte die CDU-Ratsfraktion die Rücknahme der Einführung der Orientierungsstufe

zum 1. August 1975, "es sei denn, die Verwaltung weise verbindlich innerhalb einer Woche nach, daß die personellen, räumlichen und sächlichen Voraussetzungen für die Einführung der Orientierungsstufe in ausreichender Weise gesichert sind".[175] Der Trick, die Verwaltung zu einer Aussage zu bewegen, die sie in der Form nicht geben konnte, zumal sich Bauvorhaben und Personalplanung noch voll in Bewegung befanden - es waren ja noch ca. 4 Monate Zeit -, wurde durchschaut. Der Antrag wurde im Rat mit 27 : 18 Stimmen abgelehnt.[176]

In Osnabrück gelang es, die Gegner von Schulreformmaßnahmen zur Offenlegung ihrer eigentlichen Einstellung zu zwingen. Es wurde ihnen die Möglichkeit genommen, ihre Ansichten hinter vorgegebenen Reformwillensbekundungen zu verstecken. Dies stellte sie vor eine Situation, wo Polemik und politische Agitation den letzten Versuch darstellten, die Schulpolitik in ihrem Sinne zu ändern. Dies ist politisch sicher legitim, nur, dann sollte man auch deutlich sagen, wie man zu dem Streitobjekt steht.

Noch einmal versuchte der CDU-Kreisverband dann am 15. April 1975 auf einer Pressekonferenz, die Eltern für eine Verschiebung zu mobilisieren. Der CDU-Kreisvorsitzende forderte eine Befragung aller Elternschaften der 4. Grundschulklassen, da das "Elternrecht für die CDU stets ein hohes Gut gewesen" sei.[177] Auf einer Presseerklärung der CDU-Fraktion vom 19. April 1975 kündigte die CDU dann eine Wiederholung ihres Verschiebeantrages vom 8. April 1975 an. Falls er erneut abgelehnt werden sollte, werde sie auf einer "sofortigen Befragung" aller Eltern des 4. Grundschuljahres bestehen und auf einer Überprüfung der Orientierungsstufenstandorte. Es grenzte schon fast an Arroganz und ließ auf ein eigentümliches Reformverständnis schließen, wenn der Vorsitzende des Schulausschusses (CDU) bei der Wiederholung des CDU-Antrages auf Verschiebung der Einführung im Rat ausführte, "daß die CDU grundsätzlich die Einführung der OR mittragen wolle, der Zeitpunkt aber jetzt zu früh sei".[178] Der Antrag wurde erwartungsgemäß erneut abgelehnt. Ebenso die beiden Eventualanträge einer Elternbefragung und einer Überprüfung der Standorte. Damit war das Widerstandspotential der CDU in der Stadt Osnabrück weitgehend aufgebraucht. Der überwiegende Teil der Elternschaft ließ sich nicht gegen die Einführung der Orientierungsstufe mobilisieren. Der Wille

der SPD-Mehrheit im Rat der Stadt zusammen mit der FDP-Gruppe wurde noch dadurch politisch abgesichert, daß der niedersächsische Kultusminister in einem Schreiben an die SPD-Rathausfraktion ausführte: "Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Lehrerfrage in der Stadt Osnabrück geregelt werden wird, daß ein reibungsloser Start der OR am 1. 8. 75 möglich ist."[179] Auch auf der Stadtelternratssitzung vom 14. Mai 1975 ging es nur noch um Verbesserungen in Teilbereichen, die aber keinerlei Anlaß mehr zu massiver Kritik waren. Im Gegenteil, zur Lehrerversorgung, einem der Hauptstreitpunkt, hieß es im Protokoll: "Der Stadtelternrat nimmt mit Befriedigung die derzeitige Situation der Lehrerversorgung zur Kenntnis. Als Manko sei derzeit nur zu verzeichnen, daß das Verhältnis von Gymnasial- zu Real- und Volksschullehrern nicht zufriedenstellend sei. Zwar habe sich das Verhältnis gebessert, jedoch sei eines von 20 : 20 : 60 % wünschenswert."[180] Der zuständige Schulrat ging in dieser Stadtelternratssitzung davon aus, daß sich dieses Verhältnis durch gezielte Maßnahmen der Schulbehörde noch verbessern lasse. Auf der letzten Sitzung des Stadtelternrates vor Einführung der Orientierungsstufe am 18. Juni 1975 vermerkt das Protokoll unter Ziff. 4 ("Stand der Vorbereitungen zur Einführung der OR"), "daß die Situation zur Einführung der OR insgesamt zufriedenstellend ist".[181] Die Frage der Gymnasiallehrerversorgung blieb auch über den Einführungstermin hinaus auf der Tagesordnung, wenn sie auch in der allerletzten Phase, zumal eine insgesamt ausreichende Versorgung erreicht wurde, keine großen Diskussionen mehr auslöste. Auf einer Sitzung der "Arbeitsgemeinschaft der Vorsitzenden der Kreis-, Gemeinde- und Stadtelternräte" am 31. Mai 1975 in Soltau[182], wurde noch einmal darauf hingewiesen, daß Reformen nur dann durchführbar sind, wenn die entsprechenden Ressourcen vorhanden seien. Dabei kämen die beiden Reformvorhaben Orientierungsstufe und die anstehende Oberstufenreform in ein Konkurrenzverhältnis, da für beide Vorhaben ausreichendes Personal benötigt wurde. Auch die Oberstufenreform müsse mit ähnlichen Schwierigkeiten rechnen wie die Orientierungsstufe.

Die noch ausstehende Regelung der Schülerverteilung auf die einzelnen Standorte in Osnabrück brachte unter den Eltern keine Unstimmigkeiten, nachdem es gelungen war, über 90 % der Standorterstwünsche zu

berücksichtigen.[183] Kurz vor Beginn der Sommerferien konnten dann auch die Verhandlungen um die endgültige Vertragsformulierung mit der katholischen Kirche abgeschlossen werden und der Vertrag zwischen Bistum, Stadt und dem Ursulinen-Orden unterzeichnet werden.[184] Dabei blieb es bei den beiden Zentren in kirchlicher Trägerschaft - Am Dom und in Haste -, wobei das städtische Gymnasium Carolinum Kooperationspartner für das Domzentrum wurde. Warum die Vertragsformulierung soviel Zeit in Anspruch nahm, wo doch schon im Oktober 1974 die wesentlichen Grundlagen für eine Vertragsvereinbarung gelegt worden waren, konnte nicht ermittelt werden. Sicherlich haben Finanzierungsfragen dabei keine unwesentliche Rolle gespielt. Damit war der letzte wichtige offene Punkt geklärt. Der gefundene Kompromiß wurde von allen Seiten begrüßt. Die offizielle Genehmigung der selbständigen Orientierungsstufe in Osnabrück durch den Regierungspräsidenten war unter kommunalpolitischen Gesichtspunkten zwar als förmlicher Abschluß des Entscheidungsprozesses wichtig, hatte aber keine politische Bedeutung mehr.[185] Das noch in allerletzter Minute von der CDU kritisierte Verteilungsverfahren der Schüler auf die einzelnen Standorte wurde vom Kulturdezernenten zurückgewiesen: "Bis zuletzt wurden die Kriterien hinsichtlich der Verteilung im Verwaltungsausschuß diskutiert, ohne daß abweichende Vorstellungen der CDU vorgelegt wurden."[186] Ironie einer erfolglosen Politik der Orientierungsstufengegner: In letzter Minute stimmte die Junge Union Osnabrück der Einrichtung der Orientierungsstufe zu.[187]

In dieser letzten Phase des Einführungsprozesses der Orientierungsstufe mußten die Gegner der Orientierungsstufe ihre bis dato noch aufrechterhaltene Pseudoreformhaltung aufgeben, um das Reformobjekt in direkter Konfrontation anzugehen. Als Vorwand diente ihnen dazu die angebliche schlechte materielle Versorgung der Orientierungsstufe im weitesten Sinne, die ein Gelingen des Reformvorhabens nicht realisierbar erscheinen ließ. Andererseits war es spätestens seit der offiziellen Beantragung der Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 im Dezember 1974 Sache von Schulaufsicht und Schulträger geworden, die getroffenen politischen Entscheidungen materiell abzusichern. Daß sie dabei ins Schußfeld der Gegner der Einführung der Orientierungsstufe gerieten, konnte nicht ausbleiben. Das vorhandene Innovationspotential, sowohl auf der Ebene des Schul-

trägers als auch auf der Ebene der Bezirksregierung, wirkte sich aber voll zugunsten der Orientierungsstufe aus. Die beiden massiven Vorstöße der CDU im Rat der Stadt, den Einführungstermin der Orientierungsstufe wegen nicht vorhandener materieller Absicherung zu verschieben, konnte die Verwaltung durch konkrete Zahlenangaben und sichtbare Beweise widerlegen und so der Ratsmehrheit, aber auch der Öffentlichkeit klarmachen, daß das Reformvorhaben, jedenfalls von seiner äußeren Struktur her, durchführbar sei. Durch ihre Ja-Aber-Politik, die die CDU bis zuletzt aufrechterhielt, wurde sie zusehends unglaubwürdiger, was so weit ging, daß sie um des Prinzips der Reformverhinderung willen Tatsachen nicht mehr zur Kenntnis nahm. Wichtig war, daß ihr keine generelle Elternmobilisierung gegen das Reformobjekt gelang - die Versuche des Landeselternratsvorsitzenden, in den Gremien der Stadt seine Gegnerschaft zur Wirkung zu bringen, scheiterten kläglich -, was sich an zwei Dingen deutlich zeigte:

1. Der Stadtelternrat, der ursprünglich durchaus kein Reformbefürworter war, war im Verlauf der fortschreitenden Entwicklung mehr und mehr zur konstruktiven Mitarbeit bereit. Das hing nicht zuletzt damit zusammen, daß Schulträger und Schulaufsicht ihn bewußt in den Durchführungsprozeß miteinbezogen, so daß er sich der Verantwortung einer konstruktiven Mitarbeit gar nicht hätte entziehen können.
2. Durch die Gründung des Zentralen Planungsausschusses, die dort vorhandene Repräsentanz aller am Durchführungsprozeß Beteiligten incl. der Elternvertreter aller Schulformen und die vom Zentralen Planungsausschuß beschlossene intensive Informationsarbeit, vor allem im Bereich der Grundschulen, wurde ein Gegengewicht geschaffen, das sachbezogene Arbeit leistete und sich nicht nach politischem Kalkül beliebig manipulieren ließ.

Auffallend war, daß sich in dieser letzten Phase kaum Widerstand der als Reformbremser bereits erwähnten Verbände bemerkbar machte. Das hin und wieder auftauchende Gerücht, die Gymnasiallehrer boykottierten die Orientierungsstufe, läßt sich zwar nicht beweisen, ist aber sicher nicht ganz falsch gewesen. Der Appell des Verwaltungspräsidenten vom 16. April 1975 an die Leiter der Gymnasien deutete darauf hin. Daß sich für die Mitarbeit in den Fachplanungsgruppen eine relativ hohe

Anzahl von Gymnasiallehrern bereit gefunden hatte, während sich für die Kollegien der Orientierungsstufe nur wenige finden ließen, ist schwer zu deuten. Das vom Regierungspräsidenten häufig benutzte Argument, durch diese Mitarbeit in den Fachplanungsgruppen sei der gymnasiale Aspekt in der Orientierungsstufe gewahrt, mag darauf hindeuten, daß man wenigstens von den Lehrmitteln und von der Unterrichtsplanung her die Strukturen so angelegt wissen wollte, daß der Übergang auf das Gymnasium nach Klasse 6 relativ bruchlos zu vollziehen sei. Inwieweit dies, sofern diese Überlegung zutrifft, in der Orientierungsstufe Auslesefunktionen bewirkte, ist hier nicht untersucht worden. Ein Aspekt der strukturellen Begünstigungen von Schülern traditioneller Gymnasialklientel war das Angebot von Latein als erster Fremdsprache in der Orientierungsstufe. Gerade weil dies insgesamt kein kontroverser Diskussionsgegenstand in der Stadt war, deutet diese Tatsache, wie erwähnt, darauf hin, daß solche Kompromisse strukturelle Begünstigungen im oben genannten Sinne für bestimmte Sozialschichten beinhalten.

Nachdem auch im Landkreis Osnabrück lediglich fünf Schulelternräte gegen die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. August 1975 plädierten, 26 Schulelternräte uneingeschränkt dafür votierten und die anderen ähnlich argumentierten wie in der Stadt: Ja, aber nur bei Sicherstellung der räumlichen und personellen Versorgung[188] (im Landkreis kam noch als Schwerpunkt die Lösung des Schülertransportes hinzu), war auch die Gefahr beseitigt, daß durch unterschiedliche Einführungstermine zwischen Stadt und Landkreis das Planungskonzept gefährdet gewesen wäre.

Da auch die Verhandlungen mit der katholischen Kirche um eine vertragliche Fixierung der bereits seit Herbst 1974 festgelegten Grundlagen kurz vor dem Einführungstermin zustande kam[189], war der Weg zur Einführung dieser neuen Schulform frei.

6. Realisierungsperspektiven von Schulreform auf lokaler Ebene

Um zu einer abschließenden Beurteilung des Einführungsprozesses der schulformunabhängigen Orientierungsstufe zu kommen, ist es notwendig, noch einmal auf die im Eingangskapitel aufgestellte zentrale These zurückzukommen. Die darin getroffenen Aussagen können nun aufgrund der vorliegenden Analyse konkretisiert werden:

- Der Einführungsprozeß der Orientierungsstufe hat insgesamt drei Jahre in Anspruch genommen. In dieser Zeit wurden mehrere Entwicklungsebenen durchlaufen. Wesentlich für den Erfolg der Maßnahme schien zu sein, daß zwischen den verschiedenen Ebenen Interdependenzen bestanden, die eine politische Isolierung der Maßnahme ausschlossen. Da es sich nicht nur um einen einzelnen Versuch handelte, benötigte diese strukturverändernde, als Flächenversuch durchgeführte Maßnahme eine gesetzliche Absicherung. Wichtige Legitimationsbedingungen waren damit bereits erfüllt. Im Vorfeld der gesetzlichen Absicherung boten sich politische Einflußmöglichkeiten an - zumal in Osnabrück erstmalig in einer bundesdeutschen Großstadt diese flächendeckende Durchführung erfolgte -, die von den betroffenen Gruppen unterschiedlich wahrgenommen wurden. Im wesentlichen waren dies folgende Gruppen: die politischen Parteien und die Stadtverwaltung - hier das Kulturdezernat -, die im Landeselternrat und im "Verband der Elternräte an den Gymnasien Niedersachsens" organisierten Eltern (vorwiegend Eltern der Schüler an Gymnasien), die Lehrerverbände (vorwiegend der Philologenverband als Verband der Gymnasiallehrer), die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und die katholische Kirche.
  Da der Zeitraum der Einführung lange bemessen war, konnten sich auf den verschiedensten politischen Ebenen Mechanismen herausbilden, die mit Beharrlichkeit und Intensität Einfluß sowohl im Vorfeld der Gesetzesentstehung als auch bei der späteren konkreten Durchführung ermöglichten.

- Die Anforderungen an das politische System sind bei Veränderungen dieser Größenordnung erheblich höher als bei Einzelversuchen. Das Problem der Legitimation stellt sich deswegen in besonderem Maße. Obwohl ein Großteil der für eine solche Maßnahme notwendigen Le-

gitimierung durch Mehrheitsbeschluß im Landesparlament bereits erreicht wurde, stellt sich die Legitimationsproblematik in der konkreten Durchführungsphase des beschlossenen Gesetzes neu und, wie in der Untersuchung gezeigt wurde, in einer durchaus nicht geringeren Dimension als im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens. Die auf kommunaler Ebene notwendige Legitimation für zentralstaatliche Vorgaben stellt sich keineswegs immer nur in jenem von Offe gesehenen Sinn einer "materiellen Kontrolle und Interessenbindung der Verwaltung". Wenn die kommunale Verwaltung einzig jene Institution ist, die in gewollter Umsetzung jener auf Landesebene beschlossenen Reformmaßnahmen dafür eintritt, dann wird sie sie auch unter Ausnützung ihres politischen Stellenwertes in Form "administrativer Öffentlichkeitsarbeit" zu verwirklichen suchen. Die Frage der "materiellen Kontrolle und Interessenbindung der Verwaltung" stellt sich nur dann, wenn diese mit den ihr gegebenen Möglichkeiten die Gesetzesausführung behindern wollte. Eine reformorientierte Verwaltung - und das kann man von vornherein nicht ausschließen - muß durch zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit jenen gesellschaftlichen Kräften gegensteuern, die die Möglichkeit einer materiellen Kontrolle der Verwaltung dazu verwenden, Reformmaßnahmen zu verhindern. Beide Situationen waren in Osnabrück gegeben. Der jeweilige gesellschaftliche Dissens und die dazu eingenommene politische Position bestimmen Art, Ausmaß und Erfolg der Legitimationsbemühungen. In Osnabrück fiel diese Legitimationsaufgabe zur Erlangung der Zustimmung für die Einführung der Orientierungsstufe vorwiegend der Schulverwaltung zu. Sie wurde dabei von jenen gesellschaftlichen Kräften unterstützt, die bereits bei der Entscheidung auf landesebene zu den Befürwortern der schulformunabhängigen Orientierungsstufe - eingebettet in eine stufenbezogene Schulstruktur - gehörten: SPD, FDP und Gewerkschaften. Diese Kräfte und ihre lokalen Einflußträger schufen einerseits die für die Legitimation auf kommunaler Ebene notwendige Voraussetzung, indem sie im Rat der Stadt für die Einführung der Orientierungsstufe stimmten, andererseits gewährten sie den für die Durchführung notwendigen "Flankenschutz". Dabei kam Osnabrück als Stadt die bereits vorhin erwähnte besondere Bedeutung zu, da Großstädte bei strukturverändernden

Schulreformmaßnahmen bisher aus dem möglichen Veränderungspotential ausgeblendet zu sein schienen. Ihr konservatives Beharrungspotential in Schulreformfragen wurde als zu gewichtig eingestuft.
Sowohl Reformgegner als auch Reformbefürworter hatten als Gruppe betrachtet auch in Osnabrück oligarchische Züge. Sie haben allerdings nicht in oligarchischer Manier gehandelt, sondern den Disput um die Einführung der Orientierungsstufe öffentlich unter Einbeziehung der Betroffenen ausgetragen. Durch eine vergleichsweise umfassende Aufklärungs- und Informationsarbeit versuchten beide Gruppierungen, die Betroffenen in ihrem Sinne zu mobilisieren. Dabei gelang es allem Anschein nach den Befürwortern der Reform erheblich besser, vor allem jene Gruppen für sich zu gewinnen, die von sich aus nicht in der Lage waren, ihre Interessen zu artikulieren. Die Gegner der Reformmaßnahme Orientierungsstufe stützten sich allzu eindeutig auf jene organisierten und konfliktfähigen Gruppen ab, denen ohnehin in den meisten Fällen sämtliche Zugänge zum kommunalen Machtsystem offenstanden und die auch keine Schwierigkeiten hatten, ihre Interessen in der Öffentlichkeit deutlich zu artikulieren. Wenn die Orientierungsstufe ein Mehr an Chancengleichheit - Stichwort: Fördern statt Auslesen - bedeutet, und die Zielgruppe kann nur jene sein, die davon im bisherigen Schulsystem wenig erfahren hat, dann haben sich die Reformbefürworter eher jener im Eingangskapitel erwähnten normativen Kategorie von Brüderlichkeit verpflichtet gefühlt als ihre Gegner. Daß dabei immer auch kommunalpolitisches Machtkalkül eine Rolle spielte, soll nicht verschwiegen werden.

o Den Reformbefürwortern kamen eine Reihe günstiger Faktoren entgegen, die die Frage der Zustimmungsbereitschaft und damit die Herstellung von Massenloyalität begünstigten. Darüber hinaus weisen sie z.T. auf die Problematik der Obertragbarkeit auf andere Großstädte hin:
  - Die bundesweit geführte Schulreformdiskussion befand sich zur Zeit der Einführung der Orientierungsstufe in Osnabrück noch in der Aufschwungphase. Es konnte zumindest in den SPD/FDP-regierten Ländern mit der Umsetzung der im Bildungsgesamtplan festgelegten Empfehlungen gerechnet werden.
  - In der Stadt Osnabrück bestand ein durchaus reformfreundliches Klima - in der Anfangsphase, kurz nach Obergabe des Schulent-

wicklungsplanes an den Rat der Stadt, auch bei den späteren Reformgegnern; immerhin war der jetzige Oberstadtdirektor (CDU) Initiator des Schulentwicklungsplanes -, was an der im Schulentwicklungsplan enthaltenen Orientierung an den Zielvorstellungen des Bildungsrates abzulesen ist.

- Die Zeitdauer des Einführungsprozesses - drei Jahre von der ersten öffentlichen Diskussion 1972 bis zum Einführungstermin 1975 - und die während dieser Zeit geführte öffentliche Diskussion (hier hat die NOZ durchaus ihre Bedeutung gehabt) ließ auch jene Gruppen die Entwicklung teilnehmend beobachten und ihnen Zeit zur Meinungsfindung, die nicht unmittelbar Einfluß nehmen konnten. Hinzu kamen die in diesem Zeitraum durchgeführten Veranstaltungen - von den Reformbefürwortern allein fast 100 -, die eine ausreichende Informationsmöglichkeit boten.
- Die gleiche politische Konstellation auf kommunaler Ebene (sozialdemokratische Ratsmehrheit, liberaler Kulturdezernent), auf Landesebene (sozialdemokratische Regierung) und auf Bundesebene (sozialliberale Koalition) war für die Realisierung von entscheidender Bedeutung.
- Die gesetzliche Absicherung der Reformmaßnahme durch die Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes sicherte die kommunalpolitischen Handlungen ab.
- Eine voll hinter der Reformmaßnahme stehende Schulverwaltung auf der Ebene des Schulträgers und der Bezirksregierung war für die Durchführung wichtiges Bestimmungselement.
- Die Unterstützung einflußreicher, außerhalb des politisch-administrativen Systems stehender Gruppen hatte bedeutende Unterstützungsfunktion.

Durch diese begünstigenden Bedingungen konnten sich die tatsächlichen gesellschaftlichen Kräfte weitgehend ungehindert entfalten, was für die Meinungsbildung nicht nur der unmittelbar am Entscheidungsprozeß beteiligten oder partizipierenden Gruppen, sondern auch für jene nicht konfliktfähigen und dann in der Regel vernachlässigten Gruppen von Vorteil war. Durch die nicht vorhandene Ausweichmöglichkeit mußten gesellschaftliche Widerstände im Reformprozeß selbst abgearbeitet werden, was die zum Teil hart geführten Aus-

einandersetzungen erklärt. Standen auch bei dieser Auseinandersetzung im Verlauf des Einführungsprozesses die eigentlichen binnenstrukturellen Fragen der Orientierungsstufe kaum zur Debatte, so war doch bei den Betroffenen die Einschätzung vorhanden, daß diese neue Schulform den oft auch persönlich als ungerecht empfundenen Selektionsprozeß nach Abschluß der Grundschule aufheben oder zumindest aber gerechter gestalten würde. Die bis dahin im Lande Niedersachsen gemachten positiven Erfahrungen mit der Orientierungsstufe, ja selbst die an der Kooperativen Gesamtschule in Osnabrück Schinkel gemachten Erfahrungen mit dieser neuen Schulform, bewirkten eine zusätzliche reformfördernde Einstellung.
Bis zum Einführungstermin gelang es den Reformbefürwortern, diese durchaus realen Verbesserungsmöglichkeiten, die die Orientierungsstufe in sich barg, glaubwürdiger zu vertreten als ihre Gegner. Die vor allem mit der katholischen Kirche gefundenen Kompromisse und die Bereitstellung des notwendigen organisatorischen Rahmens, in welchem dies alles verwirklicht werden sollte, taten ein übriges. Diese Konsensbasis hat wohl letztlich die allgemeine Zustimmung des überwiegenden Teils der betroffenen Eltern gefunden und damit die niedersächsische Schulpolitik einen wichtigen Schritt nach vorne gebracht. Denn die auf Landesebene in der politischen Auseinandersetzung erzielten Ergebnisse wurden damit auf dem Wege über die Auseinandersetzung in einer bis dahin für solche Änderungsprozesse unangetasteten, aber gleichsam bedeutenden Region zufriedenstellend realisiert. Sie legitimierten damit - womit der für die Legitimation staatlicher Entscheidungen notwendige positive Rückkoppelungseffekt gegeben war - nicht nur das kommunale Handeln, sondern eben auch die staatlichen Vorgaben.
Das Schulzentrenkonzept, die Bildung kirchlicher Orientierungsstufen, der Verzicht auf Einzugsbereiche für die einzelnen Schulstandorte und die Sicherung des Wahlrechtes der Eltern hinsichtlich des Bildungsweges nach Klasse 6 sind jene im Konsens erreichten lokalen schulpolitischen Konstanten, von denen eine Weiterentwicklung ausgehen muß. Inwieweit sie dazu führen, daß sich unterschiedlich attraktive Orientierungsstufen, hervorgerufen durch die Zuordnung einzelner Orientierungsstufen zu traditionellen Gymnasien, herausbilden und damit als Endergebnis eines äußerst auf-

wendigen Änderungsprozesses nichts weiter zu bieten hätten als die Reproduktion bereits bestehender schichtenspezifischer Selektionen beim Übergang zu weiterführenden Schulen, nur in neuem Gewand, war nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Der gefundene Kompromiß beinhaltet die Möglichkeit einer strukturellen Weiterentwicklung in Richtung auf die Vorstellungen des Bildungsgesamtplans, nämlich die stufenweise Erstellung integrierter Schulsysteme. Diese Richtungsbestimmung ist allerdings weniger abhängig von der technischen Art des Schulemachens als vielmehr von jenen gesellschaftlichen Kräften, die sie in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchen.

7. Anmerkungen

Zu Kapitel 1:

1) Alle drei Zitate aus:
Becker, H.; Dahrendorf, R.; Glotz, P.; Meier, H.: Die Bildungsreform - eine Bilanz - Stuttgart 1976

2) "Die Bildungskommission des deutschen Bildungsrates; Bericht 75: Entwicklungen im Bildungswesen", Stuttgart 1976

3) Bericht 75, a.a.O.

4) "Strukturplan für das Bildungswesen", hrsg. "Deutscher Bildungsrat. Empfehlungen der Bildungskommission", Stuttgart 1970

5) "Bildungsgesamtplan", Stuttgart 1973

6) Scharpf, Fritz W., "Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen", Göttingen 1974, S. 4

7) vgl. dazu auch Naschold, Frieder: "Schulreform als Gesellschaftskonflikt", Frankfurt 1974, S. 44: Reformen müssen deshalb auf die Veränderungen von ganzen Konstellationskomplexen abzielen!

8) Die Beibehaltung einer gymnasialen Eingangsstufe eines katholischen Gymnasiums bis 1975 war ohne Bedeutung (vgl. dazu auch Kapitel 5).

9) So z.B. die Einführung der Gesamtschule in der Region Wetzlar.

10) vgl. Holler, Wolfgang und Naßmacher, Karl-Heinz: "Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung" in: Beilage zum "Parlament", B 4/73 v. 24.1.76 - siehe dazu auch die "Niedersächsische Gemeindeordnung" in der Fassung vom 7.1.74, §§ 1 und 2

11) vgl. § 5 "Niedersächsische Gemeindeordnung": Den Gemeinden können durch Gesetz staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises);.....

12) "Niedersächsische Gemeindeordnung" § 5

13) In der 8. Wahlperiode vom 1.11.72 bis 31.10.76 setzte sich der Rat der Stadt Osnabrück wie folgt zusammen:

SPD	27 Sitze
CDU	22 Sitze
FDP	2 Sitze
	51 Sitze

14) vgl. Ellwein, Thomas: "Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung", Opladen 1976, S. 35 ff

15) vgl. Ellwein, Thomas, a.a.O., S. 47

16) vgl. Ellwein, Thomas/Lippert, Ekkehard/Zoll, Ralf: "Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland", Göttingen 1975, S. 46 ff

17) vgl. Ellwein, Thomas: "Politische Beteiligung", a.a.O., S. 76

18) vgl. Ellwein, Thomas: "Politische Beteiligung", a.a.O., S. 48

19) vgl. dazu Steinberg, Rudolf: "Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung", in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 1/73, S. 43: "Die Organisierbarkeit und die Chance der Integration der

untersten sozialen Schichten selbst bei nomineller Zugehörigkeit zu einem Verband sind jedoch sehr gering; offensichtlich ist die soziale Apathie unter einem bestimmten Minimum persönlicher und sozialer Voraussetzungen nicht durch freiwillige Organisation zu überwinden. Die Integrationsfähigkeit der Verbände hat hier ihre äußerste Grenze."

20) vgl. dazu "Niedersächsische Gemeindeordnung" § 57 (1) i.V.m. § 62 (1) "Der Verwaltungsausschuß bereitet die Beschlüsse des Rates vor" und "Der Gemeindedirektor hat die Beschlüsse des Verwaltungsausschusses vorzubereiten; dabei soll er die Ausschüsse des Rates beteiligen" - aus der Geschäftsordnung des Verwaltungsausschusses der Stadt Osnabrück § 7 (1): Der Oberstadtdirektor legt die Anträge mit einer Stellungnahme dem Vorsitzenden des Ausschusses vor.

21) vgl. Holler, W. u.a., a.a.O., S. 16

22) vgl. Holler, W. u.a., a.a.O., S. 16
vgl. dazu auch: Reuter, Lutz-Rainer: Kommunalpolitik im Parteienvergleich. Zum Funktionswandel der kommunalen Selbstverwaltung anhand der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP, Beilage zum "Parlament", B 34/76 v. 21.8.76

23) vgl. "Geschäftsanweisungen der Stadtverwaltung Osnabrück" vom 10.1.75, Ziff. 3.5.1: Leitende Mitarbeiter: "Der leitende Mitarbeiter hat die volle Verantwortung für die dem Verwaltungsziel entsprechende rechtmäßige, sachgemäße und rechtzeitige Disposition..."

24) vgl. Holler, W. u.a., a.a.O., S. 14

25) vgl. Reuter, Lutz-Rainer, a.a.O., S. 12

26) vgl. Lompe, Klaus: "Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie", Freiburg 1971, S. 95
vgl. auch Steinberg, R., a.a.O.

27) vgl. Naumann, Hans-Günter: "Formen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung am gemeindlichen Entscheidungsprozeß" in: "Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik", hrsg. von Heinz Rausch und Theo Stammen, München 1973, S. 231 - 247

28) vgl. Szmula, Volker: "Partizipationsausweitung in sozialen Entscheidungsprozessen. Zur Diskussion über das Problem der 'Demokratisierung'". in: Beilage zum "Parlament" B 48/76 vom 27.11.76

29) vgl. Szmula, V., a.a.O, S. 6

30) vgl. Offe, Claus: "Strukturprobleme des kapitalistischen Staates" Frankfurt 1972, S. 126

31) vgl. Offe, Claus, a.a.O., S. 132

32) vgl. Offe, Claus, a.a.O., S. 132

33) Die sich für die Untersuchung einer flächendeckenden Schulreformmaßnahme anbietenden Fälle waren begrenzt. Zur Auswahl standen:
o Bremerhaven: Abtrennung der Oberstufe aller Gymnasien und deren Zusammenlegung mit den Berufsschulen zu Beginn des Schuljahres 1975/76
o Kollegschulversuch Nordrhein-Westfalen
o Orientierungsstufe Osnabrück
Die Wahl fiel auf Osnabrück, u.a. weil hier der Idealtyp einer flächendeckenden Innovation vorlag.

34) Die Dissertation entstand im Zusammenhang mit einem Forschungsprojekt an der "Arbeitsstelle für Schulentwicklungsforschung (AFS)" der Pädagogischen Hochschule Ruhr, Dortmund. Ihre wichtigsten Ergebnisse werden in der Reihe "Beltz Monographien" demnächst unter folgendem Titel veröffentlicht: Klemm/Pfundtner/Stößel, "Orientierungsstufe im Flächenversuch. Eine empirische Studie zur flächendeckenden Implementation eines Reformkonzeptes", Weinheim 1978

Zu Kapitel 2:

1) Aurin, Rütters u.a.: "Schulentwicklungsplanung für eine Stadtregion. Modell: Osnabrück", Osnabrück 1973, S. 14
(zukünftige Zitierweise: SEP (Schulentwicklungsplan) Osnabrück)

2) SEP, S. 14

3) - Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O.
- Bericht '75, a.a.O.
- Sander, Theodor/Rolff, Hans-G./Winkler, Gertrud: Die demokratische Leistungsschule - Zur Begründung und Beschreibung der differenzialen Gesamtschule, Hannover 1967, S. 37 f.

4) SEP, S. 16

5) SEP, S. 18/19

6) SEP, S. 9

7) vgl. dazu etwa Lompe, Klaus, a.a.O.

8) Bei der Diskussion im Rat der Stadt Osnabrück über die Fortschreibung des Osnabrücker SEP machte der Schulausschußvorsitzende die Ambivalenz der offenen Planung deutlich. Während nach dem Osnabrücker SEP (Fortschreibung) "alle Gebäude so auszulegen sind, daß eine Entwicklung zur Gesamtschule, auch zur integrierten Gesamtschule, möglich ist", verwies der Schulausschußvorsitzende - ein Schulreformgegner - auf Nordrhein-Westfalen, wo integrierte Gesamtschulen nur dann genehmigt werden, "wenn vom Baulichen her die Möglichkeit gegeben ist, sie in drei Systeme aufzuteilen". Er fuhr fort: "Deshalb sollte deutlich gesagt werden, daß wir uns für alle Entwicklungen offenhalten." (Ratsprotokoll vom 25.6.74, S. 5) - Nur, dies stimmt nicht für Nordrhein-Westfalen.

9) SEP, S. 36

10) SEP, S. 36
- s. Anmerkung 3, Kap. 1: Ein Ratsvertreter der CDU bemerkte bei der Diskussion zu den Zahlen des Osnabrücker SEP, "daß das Zahlenmaterial, das dem Plan zugrunde liegt, von heute auf morgen umgestellt werden kann". (Ratsprotokoll vom 25.6.74, S. 5)

11) Ziegenspeck, Jörg: "Zum Planungs- und Entwicklungsstand der Orientierungsstufe in der Bundesrepublik Deutschland" in der Reihe: Materialien und Nachrichtendienst der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Nr. 135 vom April 1976
S. 34/35: Ziegenspeck bezeichnet den Entwicklungsverlauf zur Einführung der Orientierungsstufe seit 1970 als "permanenten Schrumpfungsprozeß ehemals weitgesteckter Ziele" und fährt fort: "Dieser Prozeß dauert an, da bildungspolitische Entscheidungen auf Landes-, Regierungsbezirks- und Schulaufsichtskreisebene weitere Katalysatoren darstellen."

12) Unter "organisierten sozialen Substraten" sollen hier alle Gruppierungen verstanden werden, die in irgendeiner Weise an der Einführung der Orientierungsstufe in der Stadt Osnabrück beteiligt waren. (In erster Linie sind dies Parteien, Verbände und Gewerkschaften.) Es wird aber ausschließlich der Begriff "Gruppe" verwendet, da alle untersuchten Gruppierungen sich dieser soziologischen Kategorie am ehesten gemeinsam zuordnen lassen.

13) SEP, S. 345

14) Dazu sollte das Schulverwaltungsgesetz in der Fassung vom 28. 3. 1962 geändert werden, ebenso wie das Gesetz über das öffentliche Schulwesen in Niedersachsen in der Fassung vom 27. 6. 1966. Beide Gesetze wurde geändert durch Artikel I bzw. II des Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften vom 14. 6. 1973.

15) Dies geht aus dem Protokoll des Stadtelternrates (zukünftige Zitierweise: STER) vom 21. 6. 1971, Ziff. 3, hervor.

16) Protokoll des STER vom 21. 6. 1971, Ziff. 3

17) Schreiben der Stadt Osnabrück vom 19. 1. 1972 an die betroffenen Schulelternräte

18) Niederschrift über die Sitzung der Arbeitsgruppe des Schulausschusses für den SEP Osnabrück am 28. 1. 1972

19) vgl. NOZ vom 28. 1. 1972

20) vgl. NOZ vom 8. 2. 1972

21) Die aus dem SEP abgeleitete Prioritätenliste für die in Angriff zu nehmenden Baumaßnahmen setzte die Orientierungsstufe auf Rang 2. - vgl. NOZ vom 7. 10. 1972

22) SEP, S. 149

23) SEP, S. 149

24) SEP, S. 149

25) SEP, S. 149

26) SEP, S. 149

27) SEP, S. 150

28) SEP, S. 150

29) SEP, S. 150

30) SEP, S. 151

31) SEP, S. 152

32) SEP, S. 152

33) vgl. Kap. 3

34) Diese Angabe entstammt den Ergebnissen einer empirischen Untersuchung in Osnabrück, die als Forschungsauftrag der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung von der Arbeitsstelle für Schulentwicklungsforschung im Jahre 1975 durchgeführt wurde. Die Ergebnisse erscheinen demnächst in Buchform. (s. Anmerkung 34), Kap. 1)

Zu Kapitel 3:

1) Die NOZ wurde im Jahre 1969 aus der "Neue Tagespost" und dem "Osnabrücker Tageblatt" gegründet. Sie bezeichnet sich selbst als unabhängig und überparteilich. Die Gesamtauflage der NOZ belief sich im zweiten Quartal 1975 auf rund 250.000 Exemplare Tagesauflage. Die Ausgaben, die den Mantel und den Lokalteil der Ausgabe Osnabrück/Stadt beinhalten, erreichen eine Höhe von rund 148.000 Exemplaren. Die Exklusivleserschaft der NOZ gegenüber anderen Tageszeitungen bzw. nationalverbreiteten Zeitungen belief sich im Jahr 1971 auf 86 % bzw. 97 %, d.h. von denen, die überhaupt in der Region Osnabrück eine Tageszeitung lesen, lesen nur noch 3 % eine bundesweit verbreitete Zeitung (FAZ, FR, Welt etc.) und 14 % eine weitere Tageszeitung (z.B. Hannoversche Allgemeine).

2) vgl. Zoll, Ralf u.a.: "Massenmedien und Meinungsbildung. Angebot, Reichweite, Nutzung und Inhalte der Medien in der BRD", München 1970, S. 191

3) vgl. Zoll, Ralf u.a.: O.S. 191
vgl. Langenbucher, Wolfgang (Hrsg.): "Zur Theorie der politischen Kommunikation", München 1974, S. 18 ff

4) vgl. Langenbucher, Wolfgang (Hrsg.): a.a.O., S. 10

5) vgl. Langenbucher, Wolfgang (Hrsg.): a.a.O., S. 22

6) vgl. Langenbucher, Wolfgang (Hrsg.): a.a.O., S. 23

7) Als ein weiterer Hinderungsgrund für "kommunikative Innovationsfähigkeit", der aber hier nicht diskutiert wird, sei auf die privatwirtschaftliche Organisation von Presse und deren zunehmende Konzentration hingewiesen.

8) vgl. Langenbucher, a.a.O., S. 20

9) vgl. Bledjian, Frank u. Stosberg, Krista: "Analyse der Massenkommunikation: Wirkungen", Düsseldorf 1972, S. 27 ff
vgl. Großhaus, Hartmut: "Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung", Düsseldorf 1972, S. 141 ff
vgl. Langenbucher, a.a.O., S. 17

10) vgl. Bledjian, Frank u.a.: a.a.O., S. 27

11) Im Interview mit dem Chefredakteur der NOZ sagte dieser auf die Frage, ob die NOZ wesentlich zum Meinungsbildungsprozeß in Sachen Orientierungsstufe beigetragen habe: "Es gibt ja die Theorie, daß der Leser im wesentlichen seine Meinung durch die Zeitung bestätigt haben möchte. Ob die NOZ Meinungen des Einzelnen zur Orientierungsstufe verändert hat, weiß ich einfach nicht."

12) Bledjian, u.a.: a.a.O., S. 34

13) vgl. Rückel, Roland R.: "Lokalredakteure. Eine vergleichende Rollenanalyse", Opladen 1975

14) Rückel, a.a.O., S. 155

15) Der Chefredakteur der NOZ antwortet auf die Frage nach dem Selbstverständnis der NOZ als Monopolzeitung, daß "eine weitaus größere Verpflichtung zur Objektivität und der Berücksichtigung eines sehr breiten Meinungsspektrums" besteht.

16) Fabris, Hans H.: "Der Politiker als Kommunikator", in: Langenbucher, a.a.O., S. 110 f

17) Die Selbsteinschätzung von Chefredakteur und Lokalredakteur war die, daß die Berichterstattung über diese Themen, speziell über Orientierungsstufe, außergewöhnlich hoch eingeschätzt wurde. Dies auch im Vergleich mit anderen Themen, wie z.B. der Ostpolitik.

18) Auf die Frage, ob die früher einsetzende Diskussion um die Einführung der Orientierungsstufe im Landkreis die Diskussion in der Stadt Osnabrück beeinflußt habe, antwortete der zuständige Lokalredakteur: "Unter der Bevölkerung wohl kaum. Die Tatsache, daß die Orientierungsstufe eingeführt wird und die ohnehin vorhandene Diskussion im Lande haben wohl eher dazu geführt, daß gerade hier in der Stadt Osnabrück mehr und intensiver darüber berichtet wurde, als während des Vorlaufes, der die Diskussion im Landkreis ausgemacht hat."

19) Der Kulturdezernent wies im Interview darauf hin, daß der Landkreis die Absichten der Stadt schon 1974/75 die Orientierungsstufe einzuführen, durch ein "kurzfristiges Nein" zunichte gemacht habe.

20) Der zuständige Schulrat i.K. sagte dazu: "Ich meine, daß eine Zeitung nicht der Ort ist, wo man die Widerstreite oder die gegenseitigen Ansichten ausfechten kann. Das kann man wohl, wenn man in einem Gespräch sitzt. Eine Zeitung kann das nicht."

21) Bei der Umfrage vom Oktober 1975 konnte festgestellt werden, daß Eltern aus der Unterschicht relativ häufiger eine positive Beurteilung abgaben, als Eltern aus der Mittel- und Oberschicht. (vgl. Anmerkung 34, Kap. 2)

22) Hier muß vor allem das Kulturdezernat erwähnt werden, ebenso die Schulabteilung des Regierungspräsidenten in Osnabrück. - "Na ja, 80 % sind ja eh schon in der Vergangenheit orientiert worden und für die restlichen macht ihr so aufwendige Systeme, könnt ihr ja alles viel besser und viel kostengünstiger haben. Nur diese Argumentation habe ich mir nie zu eigen gemacht. Das ist eine Positionsfrage." (Kulturdezernent Osnabrück)

23) Bei der Befragung wurden als Gegenstandsbereiche, über die sich die Eltern am häufigsten informieren konnten, genannt:

- Standort	90,1 %
- Unterrichtsfächer	62,4 %
- Übergangsmöglichkeiten nach Klasse 6	55,6 %
- Schulraumsituation	50,0 %
- Schulbücher	49,9 %
- Lehrerversorgung	47,0 %
- Leistungsmessung	36,3 %
- Schülerbeobachtungsbögen	21,2 %

(vgl. Anmerkung 34, Kap. 2)

Zu Kapitel 4:

1) vgl. dazu Paul Drewe: "Techniken zur Identifizierung lokaler Eliten", in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 19.., S. 721 - 735
und Kapitel 7

2) Der auswertbare Rücklauf belief sich auf 48 Listen (67,6 %). Die durchschnittlichen Nennungen beliefen sich in der Personenliste auf 16, in der Gruppenliste auf 12. Auf der Personenliste wurden insgesamt 8 Ergänzungen vorgenommen, auf der Gruppenliste 6. Sie konnten bei der Auswertung unberücksichtigt bleiben, da sie weder quantitativ noch sonstwie Bedeutung hatten.

3) Dies dürften im wesentlichen die Gruppen sein, die in Städten ähnlicher Größenordnung sich an schulpolitischen Auseinandersetzungen beteiligen. Lediglich die Rangplätze dürften je nach politischer Bedeutung unterschiedlich sein.

4) Dabei muß berücksichtigt werden, daß Personen, die mehreren Gruppen angehörten, derjenigen zugeordnet wurden, in der sie sich am häufigsten an der schulpolitischen Auseinandersetzung beteiligt haben.

5) Ergebnis der Landtagswahl 1974:

Land:	- SPD: 43,1 %	Stadt:	- SPD: 44,7 %
	- CDU: 48,8 %		- CDU: 46,9 %
	- FDP: 7,0 %		- FDP: 7,4 %

6) vgl. Bericht '75 der Bildungskommission des deutschen Bildungsrates, verabschiedet am 13. Juni 1975, Stuttgart 1976, S. 109

7) Eine weitere wichtige Einflußmöglichkeit besteht alleine schon durch das Vorhandensein eines "Machtzentrums", wie z.B. ein Industriekonzern, die Kirche etc.

8) "Eltern" bleibt hier ein relativ unspezifischer Begriff, da nicht ersichtlich geworden ist, ob es sich um einzelne Eltern oder um organisierte Elterngruppen handelte. Es bleibt auch offen, ob es sich um Eltern bestimmter Schulformen handelt oder um alle Eltern.

9) So haben die Vertreter des Schulträgers (incl. des Kulturdezernenten) ca. 50 Veranstaltungen (nach eigenen Angaben) zum SEP und ca. 30 zur Einführung der Orientierungsstufe durchgeführt. Vertreter der Schulaufsichtsbehörde haben zur Orientierungsstufe ca. 50 Veranstaltungen durchgeführt. Die CDU, vor allem vertreten durch den Schulausschußvorsitzenden und die Vorsitzende des Arbeitskreises Schule der CDU, hat ebenfalls eine Reihe von Veranstaltungen zum SEP und zur Orientierungsstufe durchgeführt. Nach eigenen Angaben hat der Schulausschußvorsitzende ca. 50, die Vorsitzende des AK Schule der CDU ca. 30 Veranstaltungen durchgeführt.

10) s. Literatur zu Kapitel 1

11) Die einzige massive Kritik an der öffentlichkeitswirksamen Aufbereitung des Einführungsprozesses zur Orientierungsstufe kam während des Interviews vom Vertreter der katholischen Kirche. "Ich meine, daß eine Zeitung nicht der Ort ist, wo man also die Widerstreite oder die gegenseitigen Ansichten ausfechten kann ... Wir haben uns zum Beispiel eindeutig aus der Diskussion der Zeitung herausgehalten."

12) 82,2 % der befragten Eltern waren mit der Einführung der Orientierungsstufe zufrieden. Nachdem die Orientierungsstufe bereits ein Jahr gelaufen war, waren sogar 82,6 % immer noch mit dieser neuen Schulform zufrieden (vgl. Anmerkung 34, Kap. 2).

13) Die bereits mehrfach zitierte Umfrage bei den Orientierungsstufeneltern ergab: (vgl. Anmerkung 34, Kap. 2)

o für getrennte Standorte:	24,5 %
o für Schulzentren an einem Standort ohne Kooperationsverpflichtung:	15,7 %
o Schulzentren an einem Standort mit Kooperationsverpflichtung:	18,0 %
o Gesamtschule	41,8 %

Zu Kapitel 5:

1) Zitierweise: 4. Novelle

2) Zitierweise: Schulgesetz

3) vgl. NOZ vom 19. 7. 1972: "Reform des Städtischen Schulsystems wird über 182 Millionen Mark kosten."

4) vgl. Protokoll dieser Tagung, S. 5

5) gleiches Protokoll, S. 4

6) vgl. NOZ vom 15. 6. 1972; diese Halbjahresberichte sind Rechenschaftsberichte der Ministerien und der Staatskanzlei der niedersächsischen Landesregierung.

7) vgl. NOZ vom 9. 8. 1972: Interviewauszug mit dem Vorstandsmitglied des Landeskatholikenausschusses und Oberstadtdirektors von Osnabrück

8) vgl. NOZ vom 7. 12. 1972

9) vgl. NOZ vom 23. 12. 1972: "Für den Hauptschulbereich wird die Regelung über staatlich konfessionelle Schulen dadurch aufgelöst, daß in Hildesheim und Osnabrück je zwei Schulen und daß in 14 weiteren namentlich genannten Orten je eine Schule in Hauptschulen, ausschließlich Orientierungsstufen 'in kirchlicher Trägerschaft' umgewandelt werden, die den Status staatlich anerkannter privater Schulen erhalten." - Das Land trägt die vollen Personalkosten und beteiligt sich an den laufenden Kosten mit 15 Prozent. - Die CDU kritisierte die erzielten Konkordatsvereinbarungen in folgenden Punkten:
   - Es gebe nun Privatschulen zweierlei Rechts (nämlich katholische und andere)
   - die Einschränkung des nicht-katholischen Schüleranteils auf 10 - 20 %
   - Bindung der Privatschulen an Einzugsbereiche (später nicht ins Schulgesetz übernommen)

10) vgl. NOZ vom 7. 10. 1972

11) vgl. NOZ vom 25. 4. 1972: Vortrag vor dem Kolpingverein

12) vgl. NOZ vom 25. 1. 1973: Auf Antrag eines CDU-Abgeordneten entschieden sich die Abgeordneten durch Hammelsprung:
71 für Absetzung von der Tagesordnung
73 dagegen.

13) vgl. Bildungsgesamtplan, a.a.O., S. 25

14) vgl. NOZ vom 7. 5. 1973: Landesvorstandssitzung der CDU in Goslar

15) vgl. NOZ vom 14. 5. 1973: Verabschiedung eines 5-Punkte-Katalogs, der bei Einführung der Orientierungsstufe berücksichtigt werden soll

16) vgl. NOZ vom 26. 5. 1973: Hier warf die CDU der SPD vor, sie wolle mit den Schulversuchsbestimmungen die integrierte Gesamtschule allmählich zur Regelschule machen.

17) In einem Schreiben des niedersächsischen Kultusministers vom 24. 4. 1974 an den Stadtelternrat Osnabrück wird auf diese Formulierung Bezug genommen und darauf hingewiesen, daß diese "mißverständliche Formulierung" in den Schulgesetzentwurf nicht aufgenommen worden sei, weil "in der Vergangenheit eine Art

Vetorecht für den Landeselternrat herausinterpretiert worden (sei)". Weiter heißt es:
"Ein solches Vetorecht hat es nicht gegeben und kann es in einer demokratischen Ordnung, in der die Regierung allein dem Parlament gegenüber verantwortlich ist, auch nicht geben." (vgl. auch NOZ vom 18. 5. 1974, wo der LER mit Verfassungsklage droht)

18) Im Stadtelternratsprotokoll Osnabrück vom 2. 3. 1973 heißt es dazu:
"Das zuständige Verwaltungsgericht hat Schritte gegen die Landesregierung aus verfahrensrechtlichen Gründen abgelehnt. Es steht auf dem Standpunkt, daß es sich hierbei bereits um ein gesetzgeberisches Verfahren handelt und es insoweit dabei nicht zuständig ist."

19) vgl. NOZ vom 26. 1. 1973

20) vgl. NOZ vom 6. 1. 1973

21) vgl. "Stellungnahme des Landeselternrates Niedersachsen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften - Landtagsdrucksache 7/1657", hrsg. v. Landeselternrat Niedersachsen, Hannover, im Februar 1973

22) Der LER-Vorsitzende war zeitweilig stellv. Vorsitzender des Verbandes der Elternräte an den Gymnasien Niedersachsens e.V."

23) vgl. "Elternbrief. Verband der Elternräte der Gymnasien Niedersachsens e.V.", (Hrsg.), Hannover, September 1975/2

24) vgl. "Orientierungsstufe in Niedersachsen - eine Zwischenbilanz. Dokumentation der Frühjahrstagung des Verbandes der Elternräte der Gymnasien Niedersachsens e.V. am 15. Mai 1976", Hannover

25) vgl. Verband Elternräte, Dokumentation, a.a.O., S. 13

26) dto., a.a.O., S. 13

27) dto., a.a.O., S. 14 - 15

28) dto., a.a.O., S. 16

29) laut Aussage eines Elternratsvorsitzenden eines Osnabrücker Gymnasiums

30) laut eigenen Angaben während des von mir durchgeführten Interviews

31) vgl. NOZ vom 5. 4. 1973: Bezirkstagung des Philologenverbandes Osnabrück

32) Die Fraktionsstärken waren:
SPD: 27
CDU: 22
FDP: 2

33) vgl. NOZ vom 18. 1. 1973

34) vgl. NOZ vom 26. 1. 1973

35) vgl. NOZ vom 15. 3. 1973: Die zwei kirchlichen Orientierungsstufen in Osnabrück fielen unter dieses Gesetz. Voraussetzung für die Umwandlung ist, daß die Mehrzahl der Schülereltern der Umwandlung nicht widerspricht und zu erwarten ist,"daß die Orientierungsstufe nach ihrem Ausbau und ihrer Gliederung den unter vergleichbaren Bedingungen stehenden öffentlichen Schulen entsprechen".

36) vgl. NOZ vom 1. 5. 1973

37) In einem Rundschreiben des LER vom 5. 10. 1973 an die Vorsitzenden der Stadt- und Kreiselternräte teilt dieser mit, daß er beim Kultusminister gegen diese Verletzung des § 23 des NEVG (Niedersächsisches Elternvertretungsgesetz) protestiert habe und gleichzeitig den Ministerpräsidenten gebeten habe, "bei der Verabschiedung des Entwurfs durch das Landeskabinett den Forderungen der Eltern zu entsprechen."

38) vgl. Niedersächsisches Schulgesetz vom 30. 5. 1974, § 145 u. 146

39) vgl. NOZ vom 8. 11. 1973

40) vgl. NOZ vom 20. 2. 1974: Der GEW-Kreisverbands-Vorstand von Osnabrück-Land wies darauf besonders hin.

41) vgl. NOZ vom 22. 1. 1974

42) vgl. NOZ vom 22. 1. 1974

43) vgl. NOZ vom 12. 10. 1973

44) vgl. NOZ vom 15. 3. 1974: Der Vorwurf kam vom SPD-Fraktionsvorsitzenden.

45) Die CDU zeigte sich entrüstet, daß "die SPD im Kulturausschuß auch nicht die geringste Bereitschaft zeigt, auf die konstruktiven Änderungsvorschläge der CDU zum Schulgesetz einzugehen". (vgl. NOZ vom 2. 4. 1974)

46) vgl. NOZ vom 6. 4. 1974 (Text laut NOZ)

47) Mehrere Interviewpartner (vorwiegend CDU-Mitglieder) urteilten so. (vgl. Kap. 4.2)

48) vgl. NOZ vom 16. 1. 1974

49) vgl. NOZ vom 16. 1. 1974

50) vgl. NOZ vom 18. 1. 1974; in der NOZ vom 23. 1. 1974 weist die CDU Beziehungen zum Philologenverband zurück; in der NOZ vom 28. 1. 1974 weist der Philologenverband auf seine parteipolitische Unabhängigkeit hin; darüber hinaus sei die Stellungnahme ausschließlich durch "unsere fachliche Kompetenz als Pädagogen bestimmt".

51) vgl. NOZ vom 31. 5. 1973

52) vgl. NOZ vom 27. 6. 1973: Auf einer schulpolitischen Veranstaltung in Dissen

53) vgl. NOZ vom 12. 11. 1973

54) vgl. NOZ vom 12. 12. 1973

55) vgl. NOZ vom 5. 6. 1973: Anstelle von den beabsichtigten 78 Millionen konnten nur 34 Millionen an Kredit aufgenommen werden.

56) vgl. Protokoll STER vom 5. 2. 1974; Anlage: Stellungnahme des STER zu der Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes der Stadt Osnabrück, S. 3

57) So jedenfalls definierte die Vertreterin des STER beim Interview die Repräsentationsfunktion des STER; so ist auch seine gesetzliche Funktion festgelegt.

58) vgl. NOZ vom 18. 2. 1974

59) vgl. NOZ vom 18. 2. 1974

60) dto. vom 18. 2. 1974

61) vgl. NOZ vom 25. 3. 1974

62) vgl. NOZ vom 10. 12. 1973

63) Der Kulturdezernent in Osnabrück verwies bei der Ratsdiskussion über den SEP am 25. 6. 1974 sehr deutlich auf das immer wiederkehrende Problem des Elternrechts, das unter dem Schlagwort "Elternrecht ist unteilbar" geführt wurde. "Sofern man nämlich Elternrecht an einer Stelle bejahe", so der Kulturdezernent, "setze man es möglicherweise an anderer Stelle außer Kraft."

64) Interview mit LER-Vorsitzendem

65) vgl. NOZ vom 5. 3. 1974

66) vgl. NOZ vom 10. 5. 1974: Bei der CDU waren bei der Abstimmung zwei Abgeordnete nicht anwesend; die FDP war im Landtag noch nicht vertreten.

67) vgl. NOZ vom 29. 11. 1973

68) vgl. Kurzprotokoll über die Sitzung des Schulausschusses vom 31. 10. 1973, S. 5

69) vgl. NOZ vom 25. 2. 1974

70) So haben z.B. CDU-Ratsherren folgende Argumente vorgebracht:
- katholische Lehrer sollten ihre Vorstellungen in öffentlichen Schulen verteidigen
- man vermisse den pädagogischen Inhalt einer privaten Schule in kirchlicher Trägerschaft; lediglich Schilderwechsel;
- Gefahr der Chancenungleichheit, da evangelische Kinder nicht diese Möglichkeiten hätten; die Folge wäre Aufnahmebeschränkung, was wiederum nur einer "Elite" den Zugang ermögliche.

71) vgl. Kurzprotokoll Schulausschußsitzung vom 31. 10. 1973, S. 3

72) vgl. NOZ vom 26. 1. 1974

73) Sie bestand aus einem Planer, einem Pädagogen und einem Architekten.

74) vgl. NOZ vom 26. 3. 1974: Die dabei ausgesprochene Einwilligung des Schulausschusses, zum Sommer 1975 die Orientierungsstufe einzuführen, fußte auf der Voraussetzung, "weil die Verwaltung hinreichend deutlich gemacht habe, daß die notwendigen Voraussetzungen bis dahin geschaffen werden können". (Ausschußvorsitzender, CDU)

75) Schon wenige Tage später sprach sich die CDU-Rathausfraktion auf einer Klausurtagung dafür aus, im Stadtteil Haste die Möglichkeiten der vollen Ausschöpfung des Konkordats (= 2 Orientierungsstufen in kirchlicher Trägerschaft) zu prüfen. (vgl. NOZ vom 30. 3. 1974). Für den Raum Haste war in der Fortschreibung des SEP eine Gesamtschule vorgesehen.

76) vgl. NOZ vom 30. 1. 1974

77) vgl. NOZ vom 30. 1. 1974

78) Das gemäß Wahlprüfungsentscheidung des niedersächsischen Landtags vom 26. 2. 1975 und seit dem 27. 3. 1975 rechtskräftige Wahlergebnis der Landtagswahl vom 9. 6. 1974 lautet:
SPD: 43,1 % (= 67 Sitze)
CDU: 48,8 % (= 77 Sitze)
FDP: 7,0 % (= 11 Sitze)

79) vgl. Protokoll des Rates der Stadt Osnabrück vom 25. 6. 1974, TOP 6

80) vgl. NOZ vom 5. 4. 1974: Die Angriffe erfolgten vor der niedersächsischen Landtagswahl und vor der Verabschiedung der Fortschreibung des SEP.

81) vgl. Anmerkung 2, Kap. 4

82) vgl. Niedersächsisches Schulgesetz, § 135 (2), Ziffer 4

83) Die Anmeldungen zu der geplanten integrierten Gesamtschule Haste/Dodesheide waren so gering, daß deren Errichtung vorläufig nicht realisiert werden konnte.

84) In der Sitzung Anfang 1975 wurden die Zahlen für die Voranmeldungen zur Orientierungsstufe bekanntgegeben. Dabei ergaben sich für die IGS Haste insgesamt 143 Anmeldungen.

85) vgl. dazu Protokoll der Sitzung des STER vom 5. 2. 1974 (Stellungnahme als Anlage)

86) dto., a.a.O., S. 1 (Anlage zum Protokoll)

87) dto., Protokoll STER, S. 7

88) nach Anmerkung 3 ist zu vermuten, daß es sich hier um die Arbeitsgruppe Sek. II handelt.

89) Die Entwürfe lagen zur Sitzung des STER am 5. 2. 1974 vor.

90) vgl. Anmerkung 89)

91) vgl. Protokoll STER (Anlage), a.a.O., S. 2, II, 2, vom 5.2.1974

92) vgl. Protokoll STER vom 5. 2. 1974 (Anlage), S, 2, II, 1

93) vgl. dazu Anmerkung 55), wo neben dem Finanzargument auch die Abstimmung mit dem Landkreis - auch dort galten die finanziellen Restriktionen - als Argument für die Verschiebung der Einführung im Jahr 1975 gebraucht wurde.

94) vgl. Protokoll STER vom 10. 6. 1974

95) vgl. Schreiben des LER Niedersachsen vom 12. 3. 1974 ("Eilt sehr") an alle Vorsitzenden der Stadt- und Kreiselternräte

96) Antwort des Vorstandes des Stadtelternrates Osnabrück vom 15. 3. 1974 an den LER

97) Ratsentscheidung fiel am 24. Juni 1974, daß die Orientierungsstufe zum Schuljahr 1975/76 eingeführt werden soll. vgl. Protokoll der Ratssitzung vom 24. 6. 1974, S. 14, Ziff. III

98) vgl. NOZ vom 16. 3. 1974

99) vgl. NOZ vom 8. 3. 1974

100) dto.

101) vgl. Anmerkung 75)

102) vgl. Anmerkung 80)

103) vgl. NOZ vom 5. 4. 1974

104) Die Fortschreibung des SEP wurde im Rat der Stadt einstimmig beschlossen. "Der Schulentwicklungsplan wird mit der Maßgabe verabschiedet, daß spätestens bis zum 30. 9. 1974 mit allen Beteiligten Einigkeit erzielt wird, ob im Dombereich ein Schulzentrum in kirchlicher Trägerschaft errichtet werden kann."

105) vgl. Protokoll der Ratssitzung vom 25. 6. 1974, S. 11

106) Die folgenden Zitate sind alle dem Ratsprotokoll vom 25. 6. 1974 entnommen.

107) Bei der Ratssitzung am 24. 6. 1974 fielen mehrere Äußerungen zu dieser Frage, was einen CDU-Ratsvertreter zu der Bewertung veranlaßt: "Die CDU-Fraktion wäre - dies in Erwiderung auf mehrere Äußerungen, die heute gefallen sind - auch vor dem 9. Juni bereit gewesen, den Schulentwicklungsplan zu verabschieden." (vgl. Ratsprotokoll vom 24. 6. 1974, S. 8)

108) vgl. Anmerkung 25) und 26)

109) vgl. § 135 Nds. SchG

110) vgl. dazu die Auseinandersetzung in der Stadt Georgsmarienhütte am Südrand Osnabrücks (vgl. Anmerkung 70))

111) vgl. Elternbrief des Bistums Osnabrück zur Anmeldung an den Orientierungsstufen: "Wir meinen, daß ein lückenloses staatliches Schulmonopol unserer pluralistischen Gesellschaft, in der nicht alle das gleiche glauben und für gut halten, nicht entsprechen würde." (Osnabrück, im November 1974); unterschrieben von dem von mir interviewten Schulrat im Kirchendienst.

112) vgl. Anmerkung 104), Ratsprotokoll vom 24. 6. 1974, S. 5

113) vgl. NOZ vom 12. 7. 1974

114) vgl. Schreiben des STER vom 11. 9. 1974 an die Mitglieder des Schulausschusses der Stadt Osnabrück

115) vgl. NOZ vom 20. 11. 1974

116) Aussagen einer Reihe von Interviewpartnern

117) vgl. NOZ vom 8. 7. 1974

118) In § 2 führt dieser Entwurf aus: "Der bischöfliche Stuhl errichtet zwei Schulzentren mit Orientierungsstufe, Hauptschule, Realschule und Gymnasium oder als Gesamtschule."

119) laut NOZ vom 5. 9. 1974; bei Verhandlungen im Kultusministerium im Monat August 1974 entschied sich, daß das Carolinum öffentliches Gymnasium bleiben solle. Das Carolinum sollte nun Kooperationspartner in einem Domzentrum werden; dies war auch bereits in dem besagten Vertragsentwurf vom 15. 8. 1974 anvisiert worden, falls eine Übernahme des Carolinums in kirchliche Trägerschaft scheitern sollte.

120) vgl. Protokoll der Ratssitzung vom 24. 6. 1974, S. 11

121) Aus der Niederschrift über die Sitzung des Schulausschusses am 4. 10. 1974, S. 4

122) vgl. Anmerkung 119)

123) vgl. NOZ vom 28. 5. 1974: Auf einer Tagung des Verbandes "Bildung und Erziehung" referierten der Schulrat i.K. und der Vorsitzende des Schulausschusses zum Thema: "Freies Bildungsangebot oder staatliches Schulmonopol".

124) vgl. Schulausschußprotokoll vom 4. 10. 1974, S. 4
In der Ratssitzung vom 25. 10. 1974 wurde von CDU-Ratsvertretern die Prognose angezweifelt.

125) dto., S. 4 und 5; der dann hergestellte Kompromiß lautete: Aufgabe der Eingangsstufe ab 1979, dafür Erweiterung von 7 auf 12 Züge für die katholischen Zentren.

126) vgl. Vorlage 1623, Anlage zum Ratsprotokoll vom 29. 10. 1974

127) vgl. NOZ vom 23. 9. 1974

128) vgl. NOZ vom 5. 10. 1974

129) vgl. Protokoll des Stadtelternrates vom 15. 10. 1974, Ziffer 4, und vom 28. 10. 1974, Ziffer 2

130) vgl. Ratsprotokoll vom 19. 10. 1974, S. 6

131) Mit 23 : 17 Stimmen wurde der Fortschreibung des SEP gemäß der Vorlage der Verwaltung zugestimmt; der Antrag der CDU, in Voxtrup ein Zentrum mit Hauptschule und Orientierungsstufe einzurichten, wurde mit 23 : 17 Stimmen abgelehnt.

132) vgl. Protokoll des Rates vom 15. 10. 1974

133) vgl. Presseinformation Nr. 44/74 vom 25. 8. 1974, S. 2

134) dto., S. 3

135) vgl. NOZ vom 17. 9. 1974: Ortsgruppe Osnabrück des Philologenverbandes

136) - Folgende Gemeinden hatten seit 1. 8. 1974 die Orientierungsstufe bereits eingeführt: Dissen, Lahr, Bad Iburg, Hilter
- Bei folgenden Gemeinden lag ein Ratsbeschluß für die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 vor: Bohmte, Ostercappeln, Bissendorf, Belm, Hasbergen, Bad Eisen, Bramsche
- Wallenhorst wollte zum gleichen Zeitpunkt wie Stadt Osnabrück einführen; Hagen zum 1. 8. 1974, wenn auch G'mhütte einführt; Gm'hütte wollte nach Beschluß des Schulausschusses zum 1. 8. 1975 einführen; Ratsbeschluß stand noch aus.

137) vgl. Vermerk des Regierungspräsidenten Osnabrück vom 18. 9. 1974, S. 1 und 2

138) dto., S. 2

139) vgl. Protokoll über die konstituierende Sitzung des ZPA am 30. 10. 1974 im Rathaus der Stadt Osnabrück

140) dto., S. 3

141) dto., Schreiben KM vom 20. 9. 1974

142) vgl. NOZ vom 7. 11. 1974

143) Auszug aus dem Protokoll der ZPA-Sitzung vom 22. 11. 1974, Ziffer 6, S. 2

144) "Unter Bezugnahme auf § 86 in Verbindung mit § 6 und § 16 des Niedersächsischen Schulgesetzes beantrage ich die Einrichtung von Orientierungsstufen für das Gebiet der Stadt Osnabrück zum 1. 8. 1975." (vgl. Schreiben der Stadt Osnabrück vom 6. 12. 1974)

145) Aus einer Übersicht des Kulturdezernats vom Februar 1975 geht hervor, daß
- 21 Grundschulen, 1 Realschule und 1 Gymnasium der Einführung der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 zustimmen, wenn die personellen, sächlichen und räumlichen Voraussetzungen erfüllt sind
- 4 Grundschulen und 1 Gymnasium diese Bedingungen als nicht erfüllbar ansehen
- 4 Grundschulen und 1 Gymnasium diese Bedingungen als nicht erfüllt sehen
- 2 Realschulen eine Schlechterstellung befürchten

146) vgl. NOZ vom 8. 4. 1975

147) vgl. Protokoll des STER vom 8. 4. 1975, S. 5

148) vgl. NOZ vom 10. 1. 1975

149) vgl. NOZ vom 11. 1. 1975

150) vgl. NOZ vom 22. 1. 1975

151) dto.

152) Protokoll der Schulausschußsitzung vom 24. 1. 1975, S. 6

153) vgl. Protokoll Schulausschußsitzung vom 1. 2. 1975, S. 2

154) dto., S. 5

155) dto., S. 5

156) dto., S. 5

157) vgl. "Geschäftsordnung für den Rat, den Verwaltungsausschuß und die Ratsausschüsse der Stadt Osnabrück vom 21. 11. 1972", aus: "Ortsrecht der Stadt Osnabrück", hrsg. v. Rechtsamt der Stadt Osnabrück, Stand 1. 11. 1973

158) vgl. Schreiben des STER vom 21. 1. 1975 an den LER

159) vgl. Schreiben des LER an alle Vorsitzenden der Gemeinde-, Stadt- und Kreiselternräte vom 28. 4. 1975 mit Anlage

160) dto., S. 1

161) vgl. Protokoll der Schulausschußsitzung vom 24. 1. 1975, S. 4

162) vgl. Stadtelternratsprotokoll vom 24. 1. 1975, S. 4

163) vgl. Stadtelternratsprotokoll vom 8. 4. 1975, S. 2

164) dto., S. 3

165) vgl. NOZ vom 5. 2. 1975

166) vgl. Protokoll der Schulausschußsitzung vom 24. 1. 1975

167) Die in dem offenen Brief an die Verwaltung gestellten Fragen beantwortete diese in Form einer Vorlage an den Verwaltungsausschuß der Stadt Osnabrück zu dessen Sitzung am 11. 2. 1975.

168) Brief an den Oberbürgermeister der Stadt Osnabrück

169) vgl. Presseinformation des Regierungspräsidenten in Osnabrück vom 6. 3. 1975

170) vgl. Schreiben des VP vom 27. 4. 1976

171) vgl. Schreiben des VP vom 16. 4. 1975

172) vgl. Schreiben des VP vom 16. 4. 1975

173) In einem Schreiben des RP Osnabrück heißt es dazu: "Ich darf zudem darauf hinweisen, daß die Gymnasien in erfreulichem Umfang in den Fachplanungsgruppen für die Orientierungsstufe mitarbeiten. Auf diese Art und Weise wird der Anspruch der Gymnasien in die Arbeit der Orientierungsstufe eingebracht."

174) vgl. NOZ vom 4. 4. 1975

175) vgl. NOZ vom 9. 4. 1975

176) dto.

177) vgl. NOZ vom 15. 4. 1975: "Wo die Eltern in der Vergangenheit befragt worden seien, hätten sie sich mit großer Mehrheit gegen eine Einführung der Orientierungsstufe ausgesprochen." (CDU-Kreisvorstand)

178) vgl. NOZ vom 24. 4. 1975

179) vgl. NOZ vom 29. 4. 1975

180) vgl. STER-Protokoll vom 14. 5. 1975, S. 2

181) vgl. STER-Protokoll vom 18. 6. 1975, S. 2, Ziff. 4

182) vgl. "Landeselternrat Niedersachsen", Presseinformation vom 2. 6. 1975

183) vgl. NOZ vom 11. 6. 1975

184) vgl. NOZ vom 19. 6. 1975

185) vgl. NOZ vom 20. 7. 1975

186) vgl. NOZ vom 3. 7. und 4. 7. 1975

187) vgl. NOZ vom 16. 8. 1975

188) vgl. NOZ vom 6. 3. 1975

189) vgl. NOZ vom 15. 6. 1975

Zu Kapitel 7:

1) vgl. Wersig, Gernot: "Inhaltsanalyse. Einführung in ihre Systematik und Literatur." Berlin 1968
vgl. Ritsert, Jürgen: "Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung" Frankfurt 1972

2) Berelson, B.: "Content analysis in communication research", New York 1952

3) vgl. Hütker, Jürgen u.a.: "Inhalt und Struktur regionaler Großzeitungen", Düsseldorf 1973, S. 35

4) Die tatsächlich beteiligten Gruppen sind auch die, die überwiegend in der NOZ vertreten waren. Weitere, hier unberücksichtigt gebliebene Gruppen wurden bei der Beschreibung des Gesamtprozesses soweit notwendig berücksichtigt. Sie gingen aber als Nennung in das Reputationsverfahren ein, wobei sich herausstellte, daß sich auch dabei die entscheidenden Gruppen auf diejenigen reduzierten, die wir aus der NOZ ermittelt hatten.

5) vgl. Rückel, a.a.O., S. 154 f.

6) Wir haben bewußt darauf verzichtet, nur diejenigen Personen zu erfragen, die in den Entscheidungsgremien sitzen.

8. Literaturverzeichnis

Aurin, Rütters, u.a.
Schulentwicklungsplanung für eine Stadtregion, Modell: Osnabrück
Osnabrück 1973

Becker, H.; Dahrendorf, R.; Glotz, P.; Maier, H.
Die Bildungsreform - eine Bilanz
Stuttgart 1976

Bledjian, Frank und Stosberg, Krista
Analyse der Massenkommunikation: Wirkungen
Düsseldorf 1972

v. Beyme, Klaus
Interessengruppen in der Demokratie
München 1974

v. Beyme, Klaus
Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland
München 1971

Berelson, B.
"Content analysis in communication research"
New York 1952

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung
Bildungsgesamtplan, Band I und II
Stuttgart 1973

Campenhausen, A.v. Lercke, P.
Deutsches Schulrecht. Sammlung des Schul- und Hochschulrechts in der Bundesrepublik
Percha 1976 (Neueste Auflage)

Dauber u.a.
Innovation im Schulalltag
Reinbek 1976

Der Joker über seinen Joker
Leseranalyse 1971. Hrsg. Neue Osnabrücker Zeitung
Osnabrück 1971

Deschler, H.P. Stecher, G., Bedall, F.K.
Einstellung zur Orientierungsstufe, in: Ziegenspeck, J. (Hrsg.), Bestandsaufnahme: Orientierungsstufe
Braunschweig 1975, S. 105 - 120

Deutscher Bildungsrat (Hrsg.)
Strukturplan für das Bildungswesen
Stuttgart 1970

Deutscher Bildungsrat (Hrsg.)
Bericht '75, Entwicklungen im Bildungswesen
Bonn 1975

Deutscher Städtetag
8 Thesen zur Einführung der Orientierungsstufe, in: schulmanagement, 5. Jg. (1974), H. 4, S. 14

Dietze, Lutz	Mitbestimmung als Strukturprinzip der demokratischen Schulreform Hannover 1974
Domröse, G.	Orientierungsstufe zwischen Planung und Verwirklichung, in: GEW: Orientierungsstufe - Ein Beitrag zur Chancengerechtigkeit Hannover Februar 1973, S. 11 - 25
Dorlas, H., Weisheit, A.	Förderstufe führt zur integrierten Gesamtschule, in: Hessische Lehrerzeitung, 23. Jg. (1970), S. 304 - 305
Drewe, Paul	Techniken zur Identifizierung lokaler Eliten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1970, S. 721 - 735
Eckes, K., Haenisch, H., Antoni, W.	Grundlegung und erste Ergebnisse. Informationen des wissenschaftlichen Begleitteams zur Versuchsreihe Gemeinsame Orientierungsstufe Rheinland-Pfalz, 1976
Ellwein, Thomas	Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung Opladen 1976
Ellwein, Thomas	Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland Göttingen 1975
Emnid Institut, Bielefeld	Informationen Nr. 2 - 1976, Der deutsche Zeitungsleser, was interessiert ihn am meisten?
Evers, C.H.	Orientierungsstufe - gesellschaftspolitisch ambivalent, in: Gesamtschule, 5. Jg. (1973), H. 2, S. 7 - 8
Fabriks, Hans	Der Politiker als Kommunikator, in: Langenbucher, a.a.O.
Fend, H. u.a.	Gesamtschule und dreigliedriges Schulsystem Stuttgart 1976
Friedrich, W., Hennig, W.	Der sozialwissenschaftliche Forschungsprozeß, Berlin 1975
Galas, D.	Zur Entstehung der Orientierungsstufe in Niedersachsen, in: GEW: Orientierungsstufe - Ein Beitrag zur Chancengerechtigkeit, Hannover Februar 1973, S. 34 - 36

Geiersbach, F.W., Nyssen, E.
Orientierungsstufe - Pro und Contra, in: schulmanagement, 5. Jg. (1974), H. 4, S. 8 - 12

Geissler, E.E., Krenzer, P., Rang. A.
Fördern und Auslesen. Eine Untersuchung an hessischen Schulen mit Förderstufe Frankfurt 1967

Geschäftsordnung für den Rat, den Verwaltungsausschuß und die Ratsausschüsse der Stadt Osnabrück vom 21. 11. 1972, aus
Ortsrecht der Stadt Osnabrück, herausgegeben vom Rechtsamt der Stadt Osnabrück, Stand 1. 11. 1973

Grauhan, Rolf-Richard (Hrsg.)
Lokale Politikforschung 1 und 2 Frankfurt 1975

Greven, Michael Th.
Thesen zur Dialektik der Planung im Kapitalismus oder über die Ambivalenz gesellschaftlicher Prozesse in der bürgerlichen Gesellschaft, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 3/75, S. 303 - 317

Großhans, Hartmut
Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung Düsseldorf 1972

Haenisch, H., Ziegenspeck, J.
Die Orientierungsstufe: Schulentwicklung zwischen Differenzierung und Integration Weinheim 1977

Haenisch, Horst, und Schröter, Klaus
Zum politischen Potential der Lokalpresse, in: "Kritik" Bd. 4, Manipulation der Meinungsbildung. Zum Problem gestellter Öffentlichkeit
Opladen 1974, S. 242 - 279

Hättich, Manfred
Zur Typologie politischer Parteien, in: Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, hrsg. v. G. Zibura, Darmstadt 1969, S. 375

Hansen, G., Klemm, K.
Orientierungsstufe mittelfristig möglich, in: Bildung und Politik, 9. Jg. (1973), H. 7/8, S. 148 - 153

Hansen, G., Klemm, K.
Schulentwicklungsplanung als Instrument der Schulreform
Bochum 1976

Hicken, R., Könke, A., Kühtz, B., Ziegenspeck, J.
Auswertung von Erfahrungsberichten der Orientierungsstufen Niedersachsens Lüneburg 1975

Hoehnen, M., Tiede, R., Ziegenspeck, J.
Äußere Differenzierung in der Orientierungsstufe, hrsg. v. d. GEW, Kreisverband Lüneburg im Landesverband Niedersachsen

Holler, Wolfgang, und Naßmacher, Karl-Heinz	Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in: Beilage zum "Parlament" B 4/76 vom 24. 1. 1976
Hütker, Jürgen, u.a.	Inhalt und Struktur regionaler Großzeitungen Düsseldorf 1973
Kaltefleiter, Werner	Probleme der demokratischen Legitimation politischer Herrschaft, in: Beilage zum "Parlament" B 27/75 vom 22. 11. 1975
Keese, Dietmar	Willensbildung in den Gemeindeparlamenten, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik München 1973, S. 187 - 201
Klemm, Klaus	Oberlegungen zur Abschwächung der Ausbildungskrise, in: Die Deutsche Schule, 6/1977
Langenbucher, Wolfgang (Hrsg.)	Zur Theorie der politischen Kommunikation München 1974
Lompe, Klaus	Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie Freiburg 1971
Mayntz, Renate	Die Implementation politischer Programme: Theoretische Oberlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, Heft 1, 1977, S. 51 - 66
Meins, C.	Orientierungsstufe in Niedersachsen - Konzeption einer neuen Schulform, in: Peterßen, W. (Hrsg.): Orientierungsstufe, Ravensburg 1975, S. 27 - 43
Michaelis, H.-J.	Planung der Orientierungsstufe in Lüneburg im städtischen Schulzentrum Haltenmoor, in: GEW: Orientierungsstufe - Ein Beitrag zur Chancengerechtigkeit, Hannover Februar 1973, S. 25 - 31
Müller-Dohm, Stefan	Medienindustrie und Demokratie. Verfassungspolitische Interpretation - sozioökonomische Analyse Frankfurt 1972
Naschold, Frieder	Organisation und Demokratie. Untersuchungen zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen Stuttgart 1971

Naschold, Frieder	Schulreform als Gesellschaftskonflikt Frankfurt 1974
Naumann, Hans Günter	Formen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung am gemeindlichen Entscheidungsprozeß, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, a.a.O.
Nelles, Wilfried	Strukturelle Bedingungen für die Wirkung von Partizipation. - Zum Verhältnis von Systemstrukturen und Beteiligungschancen auf kommunaler Ebene, in: Beilage zum "Parlament" B 7/75 vom 15. 2. 1975
Niedersächsischer Kultusminister (Hrsg.)	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. 8. 1975 Hannover 1975
Niedersächsischer Minister des Innern	Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung vom 7. 1. 1974, veröffentlicht in Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 1 vom 10. 1. 1974
Offe, Claus	Strukturprobleme des kapitalistischen Staates Frankfurt 1972
	Orientierungsstufe in Niedersachsen - eine Zwischenbilanz. Dokumentation der Frühjahrstagung des Verbandes der Elternräte der Gymnasien Niedersachsens e.V. am 15. 5. 1976, Hannover 1976
Philologenverband Niedersachsen	Orientierungsstufe - Erfahrungsberichte und Stellungnahmen, in: Gymnasien in Niedersachsen, 20. Jg. (1972), H. 5, S. 162 - 180
Reuter, Lutz Rainer	Kommunalpolitik im Parteienvergleich. Zum Funktionswandel der kommunalen Selbstverwaltung anhand der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP, in: Beilage zum "Parlament" B 74/76 vom 21. 8. 1976
Ritsert, Jürgen	Inhaltsanalyse und Ideologiekritik. Ein Versuch über kritische Sozialforschung Frankfurt 1972
Rolff, H.G.	Sozialisation und Auslese durch die Schule Heidelberg 1967
Rolff, H.G.	Bildungsplanung als rollende Reform Frankfurt 1970

Rolff, H.G., Klemm, K., Hansen, G.	Die Stufenschule - Ein Leitfaden zur kommunalen Schulentwicklungsplanung Stuttgart 1974
Ronge, Volker, Schmieg, Günter	Restriktionen politischer Planung Frankfurt 1973
Ronneberger, Franz	Die politischen Funktionen der Massenkommunikation, in: W.R. Langenbucher, a.a.O., S. 193 - 205
Rückel, Roland	Lokalredakteure. Eine vergleichende Rollenanalyse Opladen 1975
Scharpf, Fritz W.	Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen Göttingen 1974
Schneider, Herbert	Lokalpolitik in einer Landgemeinde. Entscheidungsstrukturen und Partizipationsmöglichkeiten, in: Beilage zum "Parlament" B 3/77 vom 22. 1. 1977
See, Hans	Grundwissen einer kritischen Kommunalpolitik Köln 1975
Soziologie der Gemeinde	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, hrsg. von René König, Sonderheft 1, Opladen 1956
Stadtentwicklungsplanung Osnabrück	Zweites mittelfristiges Stadtentwicklungsprogramm 1976 - 1981, hrsg. v. der Stadt Osnabrück Osnabrück im Juni 1975
Stadt Osnabrück	Auswertung der Landtagswahl vom 9. 6. 1974. Hrsg. vom Amt für Statistik der Stadt Osnabrück Osnabrück im Juni 1975
Steinberg, Rudolf	Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, in: PVS 1/73, S. 27 - 65
Steinhauer, Bärbel	Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland Kön 1974
Stößel, U., Pfundtner	Elternwille und Schulreform, in: Gesamtschule, 9. Jg., H. 1
Szmula, Volker	Partizipationsausweitung in sozialen Entscheidungsprozessen. Zur Diskussion über das Problem der "Demokratisierung", in: Beilage zum "Parlament" B 48/76 vom 27. 11. 1976

Thränhardt, Dietrich	Die Gemeinde in Abhängigkeit von Bund und Ländern, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, a.a.O., S. 117 - 133
Voigt, Rüdiger	Restriktionen kommunaler Sozialverwaltung, in: Beilage zum "Parlament" B 3/77 vom 22. 1. 1977
Warren, Ronald P.	Soziologie der amerikanischen Gemeinde Köln 1970
Wersing, Gernot	Inhaltsanalyse. Einführung in ihre Systematik und Literatur Berlin 1968
Ziebill, Otto	Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung Stuttgart 1972
Ziegenspeck, J.	Zum Planungs- und Entwicklungsstand der Orientierungsstufe in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. d. GEW, Nr. 139, April 1976
Zoll, Ralf, u.a.	Massenmedien und Meinungsbildung. Angebot - Reichweite, Nutzung und Inhalte der Medien in der BRD München 1970
Zoll, Ralf, u.a.	Wertheim III. Kommunalpolitik und Machtstruktur München 1974
Zoll, Ralf, u.a.	Gemeinde als Alibi. Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde München 1972
Zeuner, Bodo	Verbandsforschung und Pluralismustheorie, in: Leviathan 2/76, S. 137 - 177 Opladen 1977

9. Anhang

9.1 Hinweise zu den verwendeten methodischen Instrumenten

Folgende methodische Instrumentarien, die im Rahmen der Untersuchung zur Anwendung kamen, sollen hier kurz in ihrer Funktion beschrieben werden: Presseanalyse, Reputationsverfahren, Interviews und Dokumentenauswertung. Dabei wird auf zwei dieser methodischen Instrumente ausführlicher eingegangen werden - Presseanalyse und Reputationsverfahren -, wohingegen weder Interviews noch Dokumentenanalyse ausführlicher dargestellt werden, da sie keiner besonderen methodisch erklärungswürdigen Auswertung unterzogen wurden, sondern lediglich als zusätzliches Erklärungs- bzw. Rekonstruktionsmaterial dienten:

- Die Presseanalyse diente nicht nur der Ermittlung von sozialen Substraten (= Gruppen), sondern wurde insbesondere als wichtigste Informationsquelle zur Rekonstruktion des Einführungsprozesses verwendet.
- Das Reputationsverfahren diente neben der Oberprüfung der aus der NOZ ermittelten Gruppen und ihrer lokalen Einflußträger auf ihre Richtigkeit vor allem der Ermittlung ihrer politischen Bedeutung während des Einführungsprozesses.
- Die mit den wichtigsten Einflußträgern geführten Interviews dienten der Analyse der Einschätzung des Reformprozesses durch die am kommunalen Machtsystem partizipierenden Vertreter der gewichtigsten Gruppen. Ihre Aussagen lieferten zusätzliches Erklärungsmaterial für die Rekonstruktion des Prozesses. Eine statistische Auswertung wurde nicht vorgenommen.
- Die verwendeten Dokumente dienten ausschließlich als Rekonstruktionsmaterial.

Kurzdarstellung der Methode der Presseanalyse:

Die hier beschriebene Inhaltsanalyse beschränkte sich auf eine quantitative Auswertung der NOZ. Der qualitative Aspekt wurde keiner systematischen Analyse unterzogen, was den Stellenwert der Presseanalyse im Rahmen dieser Arbeit überbewerten würde. Der qualitative Aspekt in Form inhaltlicher Informationen der NOZ zum Reformprozeß ging aber an zwei Stellen in die Untersuchung ein: Einmal wurden die in den Artikeln gegebenen konkreten Informationen zur Orientierungsstufe ausgewertet (s. Kapitel 3.2), zum anderen wurden alle wichtigen,

in den Artikeln enthaltenen Informationen zur Beschreibung des Prozeßablaufes herangezogen (Kapitel 5).

Dennoch beinhaltet auch eine quantitativ durchgeführte Inhaltsanalyse qualitative Merkmale. Es hat sich bei Untersuchungen ähnlicher Art gezeigt, daß solche quantitativen Messungen durchaus brauchbare Aussagen über die Bedeutungszumessung des jeweiligen Berichtsgegenstandes erlauben, sowohl in Bezug auf die jeweilige Zeitung als auch durch die in ihr zu Wort kommenden Gruppen und Personen. Da diese quantitative Inhaltsanalyse lediglich ein Analyseinstrument des untersuchten kommunalpolitischen Prozesses darstellt, erschien es legitim, so zu verfahren.

Die durchgeführte quantitative Inhaltsanalyse[1] ist durch folgende Bedingungen gekennzeichnet (nach Berelson[2]):

a) Quantitative Analyse der Signalfunktion des Aussagenganzen (z.B. Messung des Raumes, den ein Artikel einnimmt)
Diese quantitative Analyse wurde für die NOZ vorgenommen.

b) Systematische Analyse des Aussagenganzen (d.h. Sicherung, daß gleiche Zeichen mit gleicher Wahrscheinlichkeit gleich behandelt werden, z.B. Betrachtung jeden Artikels, unabhängig davon, ob er gemessen wird oder nicht)
Als systematische Einheit der Artikel der NOZ wurden nur die Artikel betrachtet, die Aussagen über das niedersächsische Schulgesetz, die Osnabrücker Schulentwicklungsplanung und die Einführung der Orientierungsstufe enthielten.

c) Frequentielle Analyse der syntaktischen Zeichenfunktion (z.B. Zählung der Artikel)
Diese frequentielle Analyse wurde ebenfalls für die NOZ vorgenommen.

d) Nach Objektivation strebende Analyse der bedeutungsbezogenen Zeichenfunktion (z.B. Entwicklung von Kategorien, die eine gleichartige Klassifizierung jedes Artikels unabhängig von der Person des Auswerters ermöglichen)

Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand bedeutete dies im einzelnen:

zu a) Als für diese Analyse brauchbare Maßeinheit ("Measuring unit") wurde die "Zeile" gewählt. Es wäre auch möglich gewesen, cm^2 als Maßeinheit zu nehmen, was aber vom Arbeitsaufwand weit

komplizierter und in seiner Aussagekraft nicht deutlicher gewesen wäre.
Um die Sache übersichtlicher zu machen, ist es gebräuchlich, die Zeilen zu Längeneinheiten zusammenzufassen; auf die NOZ bezogen bedeutete dies: 1 Zeitungsseite = 1316 Zeilen = 100 Längeneinheiten (LE)

1 LE = 13.16 Zeilen

zu b) Als systematische Einheit wurden alle Artikel des Zeitraumes 1. Januar 1972 bis 31. August 1975 ausgewählt, die Aussagen über die drei angegebenen Bereiche enthielten. Als Einheit diente aber der Artikel und nicht die in ihm enthaltene einzelne Aussage.

zu c) Die Zähleinheit der frequentiellen Analyse war der einzelne Artikel, der eine Aussage über einen der drei Bereiche enthielt. Einen Artikel kann man wie folgt definieren: Er ist "ein in sich abgeschlossener, auf ein dominantes Subjekt bezogener redaktioneller Text, den eine Titelüberschrift von den anderen Texten trennt".[3)]

Wenn aber in einem solchermaßen definierten Artikel Aussagen zu allen drei o.a. Bereichen enthalten sind, muß man sich entscheiden, welchem der drei Bereiche man ihn nach welchen Kriterien zuordnen will oder aber man muß den Artikel in jedem Bereich mitzählen, dann aber diese Doppelzählung kenntlich machen.
Um die methodischen Probleme möglichst gering zu halten, die Aussagekraft aber möglichst wenig zu beeinträchtigen, wurde für die frequentielle Analyse wie folgt verfahren:

o Die Gesamtdarstellung der Artikel, verteilt auf die drei o.a. Bereiche, wurde ohne Doppelzählung vorgenommen, um die absoluten Zahlen der Artikel zu verdeutlichen. Die Zuordnung zu den drei inhaltlichen Bereichen erfolgte nach der jeweiligen Häufigkeit der Begriffe - niedersächsisches Schulgesetz, Schulentwicklungsplanung, Orientierungsstufe - in den untersuchten Artikeln. Dabei stellte sich heraus, daß selbst dann, wenn über mehrere der o.a. Bereiche in einem Artikel berichtet wurde, ein Bereich in dem Artikelinhalt dominierte.

- o Bei der Darstellung der Häufigkeitsverteilung der Artikel auf die einzelnen Gruppen wurde auf diese Einschränkung verzichtet und häufiger ein Artikel mehreren Bereichen zugeordnet. Dies schien uns notwendig, um einer inhaltlichen Beurteilung der Berichterstattung über die einzelnen Gruppen gerecht zu werden. Die Summe der auf diese Weise zustande gekommenen Artikel ist demnach nicht identisch mit der Gesamtartikelzahl. Die dabei vorhandenen Schwankungen sind am ausgepragtesten für die Berichte über die Orientierungsstufe, vor allem im Jahre 1974, wo ja gleichzeitig drei schulpolitische Ereignisse in der Stadt Osnabrück diskutiert wurden: die Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes, die Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes und, damit verbunden, das konkrete Reformobjekt Orientierungsstufe. Insgesamt ändern diese Schwankungen den Trend der Gesamtdarstellung nicht.
- o Bei der Berechnung der Maßeinheit der einzelnen Artikel, bezogen auf die inhaltliche Berichterstattung über die einzelnen Gruppen - immer für die drei schulpolitischen Bereiche -, konnte nicht anders verfahren werden, als die einmal getroffene Zuordnungsentscheidung entsprechend dem bei der Gesamtdarstellung gewählten Kriterium beizubehalten, da hier eine Doppelmessung der Artikel zu nicht mehr zu rechtfertigenden Verschiebungen geführt hätte. Andernfalls hätten die Einzelaussage und nicht der Artikel als Maßeinheit zugrunde gelegt werden müssen.

zu d) Hier wurde nun nach einer vorausgegangenen Durchsicht der Artikel eine Klassifizierung vorgenommen, die es möglich machte, die verschiedenen Interessengruppen relativ klar zu ermitteln. Bei dieser Zuordnung ergaben sich nicht die Schwierigkeiten wie bei der Zuordnung in den vorhin genannten Bereichen.[4)] Wie nicht weiter verwunderlich, räumen Lokalredakteure - schwerpunktmäßig wurde zumindest über Schulentwicklungsplan und Orientierungsstufe im Lokalteil berichtet - dem öffentlichen Leben der Stadt erste Priorität ein. Bei der dabei erfolgenden originären Materialsammlung räumen Redakteure regionaler und überregionaler Zeitungen "den Mitgliedern von öffentlichen

und privaten Ortseinrichtungen" den ersten Rang ein und orientieren sich innerhalb der Mitgliederschaft wiederum vorwiegend an den Organisationsspitzen bzw. leitenden Persönlichkeiten.[5)]
Die Berichterstattung über Gruppen erfolgte meist monostrukturell, d.h. der jeweilige Artikel befaßt sich überwiegend mit einer Person oder Gruppe, was Zuordnungen erleichterte.
In nur sehr wenigen Fällen kam es bei der NOZ vor, daß in einem Artikel von mehreren Gruppen berichtet wurde. Dies war z.B. bei Veranstaltungen der Fall, wo zu einem Thema Vertreter mehrerer Gruppen vertreten waren. Hier wurde dann die Zuordnung zugunsten des Veranstalters vorgenommen. Wir haben hier bewußt auf die Kategorisierung von Persönlichkeiten verzichtet, wie das etwa in der Wertheim-Studie vorgenommen wurde. Die dort differenziert betrachteten "politischen und sozialen Funktionsträger" sind von uns bei der Kategorisierung den jeweiligen politischen Gruppen, denen sie angehörten und die von uns ermittelt werden konnten, miteinbezogen worden. Welche Bedeutung diesen lokalen Einflußträgern zugemessen werden konnte, wurde über das Reputationsverfahren ermittelt. Diejenigen Artikel, die zwar über einen der drei Themenbereiche berichteten, die aber keine Zuordnung zu einer der ermittelten Gruppen zuließen, wurden unter einer Kategorie "Keine Zuordnung möglich" zusammengefaßt. Hierunter fallen überwiegend Artikel aus dem Landkreis Osnabrück. Dies war für die Gesamtbeurteilung nicht unwesentlich, da kommunalpolitische Interdependenzen zwischen Stadt und Landkreis bestanden, so etwa in einer der zentralen Fragen der gegenseitigen Abstimmung, ob die Orientierungsstufe gemeinsam zum 1. August 1975 eingeführt werden sollte.

Kurzdarstellung der Methode des Reputationsverfahrens:

In Kapitel 4 wurde bereits der mit diesem Verfahren verfolgte Zweck im Rahmen der vorliegenden Fragestellung dargelegt. Zur inhaltlichen Begründung sowie zu den Anwendungsbereichen und bisherigen Untersuchungen mit dieser Methode sowie ihren Problemen sei vor allem auf den Aufsatz von Paul Drewe "Techniken zur Identifizierung lokaler Eliten" in der "Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie" hingewiesen.
Das Verfahren selbst ist relativ unkompliziert und äußerst einfach zu handhaben:

An die von uns aus der Presse ermittelten 71 Personen der Stadt Osnabrück wurden zwei Listen folgenden Inhalts versandt:

a) eine Liste mit sämtlichen 71 Namen incl. Funktionen, Titeln, Gruppenzugehörigkeit etc., soweit wir sie ermitteln konnten (s. Anhang)

b) eine Liste mit den von uns festgestellten 50 Gruppen

Die angeschriebenen Personen wurden gebeten

a) bei der Personenliste fünfzehn bis zwanzig Personen anzukreuzen, von denen sie der Meinung waren, daß sie den Entscheidungsprozeß im weitesten Sinne[6)] zur Einführung der Orientierungsstufe maßgeblich beeinflußt haben. Es wurde zusätzlich darum gebeten, evtl. weitere Personen der Liste hinzuzufügen.

b) in der Gruppenliste zehn bis fünfzehn Gruppen anzukreuzen, von denen sie ebenfalls dieser Meinung waren. Auch hier wurde darum gebeten, evtl. weitere unberücksichtigt gebliebene Gruppen der Liste hinzuzufügen.

Für das hier angestrebte Untersuchungsziel hat sich dieses einfache Verfahren als durchaus aussagekräftig herausgestellt.

9.2 Anlagen

Anlage 1

Chronik des Einführungsprozesses

(Datenangaben entstammen überwiegend der NOZ; ansonsten von anderen schriftlichen Dokumenten)

21. 6. 1971	Ein Vertreter des staatlichen Schulamtes referiert über die Vorstellungen des Kultusministers zur Einführung der Orientierungsstufe in Niedersachsen vor dem Stadtelternrat Osnabrück.
20. 9. 1971	Bereits seit September 1971 befaßte sich eine Arbeitsgemeinschaft Orientierungsstufe des Stadtelternrates mit der Frage der Orientierungsstufe.
2. 12. 1971	Konstituierung des Landeselternrates in Hannover.
19. 1. 1972	Einladungsschreiben der Stadt Osnabrück an die Elternräte der Rückert- und Elisabethschule zur Frage der Einrichtung einer Orientierungsstufe für den 26. 1. 1972.
28. 1. 1972	Eine Arbeitsgruppe des Schulausschusses für den Schulentwicklungsplan der Stadt Osnabrück stellt fest, daß die "Orientierungsstufe Wüste" wohl zum Schuljahresbeginn 1972/73 nicht mehr möglich ist.
28. 1. 1972	Gemeinsame Sitzung des Stadtelternrates, der Elternräte der Gymnasien und der Elternräte der Rückert- und Elisabethschule: Bekanntgabe von 11 Standorten für Sekundar-I-Zentren, Hinweise auf die Orientierungsstufe Wüste, als der Beginn einer stufenweisen Einführung der Orientierungsstufe.
10. - 11. 2. 1972	Schulpolitische Gespräche in Loccum, Teilnahme des Kultusministers und seines Staatssekretärs. Weitere Teilnehmer: fast alle Eltern- und Lehrerver-

bände. Beabsichtigte Novellierung des Schulverwaltungsgesetzes im Zusammenhang mit der Einführung der Orientierungsstufe als Regelschule bereits angedeutet.

25. 2. 1972 — Podiumsdiskussion über Orientierungsstufe in Osnabrück unter Teilnahme von Prof. Hitpass und dem Staatssekretär im niedersächsischen Kultusministerium. Beteiligung von ca. 1000 Eltern aus Osnabrück und Umgebung.

15. 6. 1972 — Halbzeitbericht der niedersächsischen Landesregierung: Hinweis auf die stufenweise Einführung der Orientierungsstufe bis 1975 als Regelschule.

19. 7. 1972 — Vorlage des Schulentwicklungsplanes durch die Autoren im Rat der Stadt Osnabrück.

3. 8. 1972 — Der Kultusminister gibt zwei Gesetzesvorlagen bekannt:

a) Zur Einführung der Orientierungsstufe: Gesetzesnovelle wird in wenigen Wochen der Öffentlichkeit bekanntgemacht.
b) Der Schulgesetzentwurf soll im Frühjahr 1974 fertiggestellt sein.

Ausführlicher Hinweis auf die bereits laufenden Verhandlungen wegen Änderung des niedersächsischen Konkordates.

9. 8. 1972 — Interview mit dem Vorstandsmitglied des Landeskatholikenausschusses, heute Oberstadtdirektor in Osnabrück, der darauf hinweist, daß sich die katholische Kirche der Einführung der Orientierungsstufe nicht widersetzen werde, daß aber auch eine gesetzliche Einführung der Orientierungsstufe erst nach positivem Abschluß der Konkordatsverhandlungen möglich sein wird.

16. 8. 1972 Im Schwerpunktprogramm der Landesregierung für die zweite Hälfte der Legislaturperiode ist die Einführung der Orientierungsstufe als Regelschule vorgesehen.

16. 9. 1972 Der Philologenverband Osnabrück ist bereit, an der Orientierungsstufe mitzuarbeiten.

22. 9. 1972 Der GEW-Bezirksverband befürchtet eine zunehmende Konfessionalisierung der Schulen (Konkordatsverhandlungen).

7. 10. 1972 Der Schul- und Hochschulreferent der Stadt Osnabrück erläutert vor dem SPD-Arbeitskreis Schule die aus dem Schulentwicklungsplan abgeleitete Prioritätenliste:
1. Sonderschulbereich
2. Orientierungsstufe
3. Schulzentren

4. 11. 1972 Auf einer Diskussion des GEW-Kreisverbandes spricht sich die CDU-Landtagsabgeordnete Frau Flick für die Orientierungsstufe aus, möchte aber deren Angliederung an andere Schulformen pragmatisch lösen. Der anwesende SPD-Landtagsabgeordnete Kaiser spricht sich für die schulformunabhängige Orientierungsstufe aus.

18. 11. 1972 Das Kultusministerium kündigt die Novelle zum Schulverwaltungsgesetz für den Januar 1973 an. Unter anderem soll die stufenweise Einführung der Orientierungsstufe in dieser Novelle geregelt werden. Der Kultusminister weist darauf hin, daß die Verhandlungen mit der katholischen Kirche vor dem Abschluß stünden.

6. 12. 1972 — Bezirksdelegiertentag des Verbandes der Deutschen Realschullehrer hat sich am 28. 11. 1972 gegen die Orientierungsstufe ausgesprochen, da bisher keine Leistungssteigerung erkennbar sei und das Ganze ein äußerst vages Unternehmen sei. Wenn sie schon eingeführt werden soll, dann müsse sie an die Realschulen angegliedert werden.

7. 12. 1972 — Das Kultusministerium übersendet den Entwurf der Gesetzesnovelle zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes an Organisationen und Verbände und bittet bis 11. 12. 1972 um Stellungnahme. Wegen der Kürze der Terminsetzung geht das Kultusministerium von einer Fristüberschreitung aus.

7. 12. 1972 — Der Bezirksverband des Verbandes Bildung und Erziehung Osnabrück bezweifelt, ob die räumlichen und pädagogischen Voraussetzungen zur Einführung der Orientierungsstufe schon bestehen. Er spricht sich gegen eine Anbindung der Orientierungsstufe an die Hauptschulen aus.

9. 12. 1972 — Die CDU-Ratsfraktion gründet eine Arbeitsgruppe Schulentwicklungsplanung.

23. 12. 1972 — Die Paraphierung des Notenwechsels zum niedersächsischen Konkordat erfolgt in der Nuntiatur des apostolischen Nuntius in Bonn.

4. 1. 1973 — Landeselternrat und Philologenverband Niedersachsen protestieren gegen die zu geringe Zeit für die Stellungnahme zur 4. Novelle.

5. 1. 1973 — Der GEW-Vorsitzende des Landes Niedersachsen widerspricht den Auffassungen von Landeselternrat und Philologenverband, da die Diskussion um die Einführung der Orientierungsstufe seit langem in Gang sei

und plädiert für die Beibehaltung der Verabschiedung der Novelle am 24. 1. 1973.

6. 1. 1973 — Der Kultusminister weist die Vorwürfe des Landeselternrates zurück, zumal er der einzige Verband gewesen sei, mit dem er im Dezember über den Gesetzentwurf gesprochen habe.

10. 1. 1973 — Das Kabinett billigt den Entwurf der 4. Novelle.

11. 1. 1973 — Der Verband der Elternräte der Gymnasien Niedersachsens e.V. spricht sich gegen eine schrittweise Einführung der Orientierungsstufe aus. Er fordert die Einführung der Orientierungsstufe im ganzen Land kraft Gesetz, um eine Zersplitterung des Schulwesens zu vermeiden.

18. 1. 1973 — Die CDU Osnabrück gründet einen Arbeitskreis Schule. Es besteht Einigkeit darüber, die Orientierungsstufe im ganzen Stadtgebiet frühestens zum Schuljahr 1974/75 einzuführen.

19. 1. 1973 — Gründung einer landesweiten Elterninitiative Orientierungsstufe, die sich aus Elterngruppen aus 107 Orten Niedersachsens zusammensetzt. In einem offenen Brief an die Landesregierung warnt diese Elterninitiative vor einer übereilten Einführung der Orientierungsstufe. Sie schließt sich den Forderungen von Landeselternrat, Deutschem Lehrerverband, Realschullehrerverband, Philologenverband und Verband der Elternräte an den Gymnasien Niedersachsens an. Sie hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Einführung der Orientierungsstufe, plädiert aber für die Fortsetzung der Versuche.

25. 1. 1973 — Die CDU-Landtagsfraktion versuchte am 24. 1. 1973, die Behandlung der 4. Novelle von der Tagesordnung

abzusetzen. Die Abstimmung im Landtag erfolgte per Hammelsprung.

26. 1. 1973 — Der Landeselternrat beschloß vor dem Verwaltungsgericht gegen das Kultusministerium wegen der kurzen Terminsetzung für die Stellungnahme zur Gesetzesnovelle zu klagen. Eine Minderheit im Landeselternrat spricht sich gegen die Klage aus.

26. 1. 1973 — Bei Einbringung der 4. Novelle in den Landtag kündigte der Kultusminister eine umfassende Schulgesetzregelung an.

3. 2. 1973 — Die CDU-Ratsfraktion regt an, Überlegungen zur Realisierung der Ergebnisse der Konkordatsverhandlungen in der Stadt Osnabrück anzustellen.

Februar 1973 — (ohne Datum) Stellungnahme des Landeselternrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung schulrechtlicher Vorschriften (4. Novelle).

15. 3. 1973 — Die Privatschulnovelle liegt im Entwurf vor. Sie beinhaltet die Umwandlung von 18 katholischen Bekenntnisschulen (Hauptschulen und Orientierungsstufen) an 16 Orten in Niedersachsen in Privatschulen und in kirchliche Trägerschaft (darunter zwei Schulen in Osnabrück). Der Entwurf geht an die Verbände und Institutionen.

31. 3. 1973 — Der CDU-Arbeitskreis Schule des Kreistages befaßt sich mit der Orientierungsstufe und plädiert für die Abstimmung des Einführungstermines mit der Stadt Osnabrück.
Auf der Bezirkstagung des Philologenverbandes Osnabrück wird die Hinwendung zur Diskussion der inhaltlichen Fragen der Orientierungsstufe gefordert.

10. 4. 1973 Der CDU-Arbeitskreis Schule der Stadt und des Landkreises sprechen sich für eine gemeinsame Einführung der Orientierungsstufe zu Beginn des Schuljahres 1975/76 aus.

7. 5. 1973 Der CDU-Landesvorstand bejaht grundsätzlich die Einführung der Orientierungsstufe. Sie dürfe aber nicht "Einbahnstraße zur integrierten Gesamtschule" werden.

10. 5. 1973 Der Kultusminister stellt den Entwurf des 110 Seiten starken Schulgesetzes auf einer Pressekonferenz vor. In diesem Schulgesetz sind folgende Gesetze zusammengefaßt: Schulverwaltungsgesetz, Schulgesetz von 1954, Privatschulgesetz und Elternvertretungsgesetz.

14. 5. 1973 Der Landesausschuß der CDU stimmt der Einführung der Orientierungsstufe zu.

26. 5. 1973 Bei der Verabschiedung der 4. Novelle zur Änderung des Schulverwaltungsgesetzes stimmt die CDU gegen die Novelle.

5. 6. 1973 Der Rat der Stadt Osnabrück beschließt, die Orientierungsstufe nicht vor 1975/76 einzuführen.

4. 10. 1973 Das Kabinett billigte am 2. 10. 1973 den Schulgesetzentwurf.

5. 10. 1973 In einem Rundschreiben des Landeselternrates an alle Stadt- und Kreiselternräte weist der Landeselternrat darauf hin, daß im Schulgesetzentwurf die darin vorgesehenen Änderungen des bisherigen Elternrechtes eine Schmälerung der Rechte des Landeselternrates bedeuten würden und bittet die Mitglieder der Stadt- und Kreiselternräte, über ihre zuständigen Abgeordneten auf eine Änderung dieser Passagen hinzuwirken.

24. 10. 1973 Im niedersächsischen Landtag findet die erste Lesung des Entwurfes des niedersächsischen Schulgesetzes statt.

24. 10. 1973 Der Philologenverband Niedersachsen ruft zu einem landesweiten Protest gegen das niedersächsische Schulgesetz auf. In Personalversammlungen in den Gymnasien Niedersachsens soll das Schulgesetz in seiner jetzigen Form diskutiert werden.

8. 11. 1973 Der niedersächsische Philologenverband beschließt Kampfmaßnahmen gegen das Schulgesetz.

12. 11. 1973 Neuwahl des Stadtelternrates der Stadt Osnabrück. Neuer Vorsitzender Karl Möller, Ratsmitglied der CDU, und Frau Helga Lengerke, Elternratsvorsitzende am Ernst-Moritz-Arndt-Gymnasium.

16. 11. 1973 Hearing zum Schulgesetz im niedersächsischen Landtag.

19. 11. 1973 Die SPD-Fraktion hält daran fest, noch in dieser Legislaturperiode das Schulgesetz zu verabschieden.

27. 11. 1973 Die Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes wird in drei Ausschüssen des Stadtelternrates beraten.

29. 11. 1973 Die erste Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes geht in diesen Tagen den Verbänden, Elternräten und Interessenten zu. Für die Verabschiedung der Fortschreibung ist der März 1974 ins Auge gefaßt. Der Vorstand des Regionalverbandes der GEW Osnabrück wendet sich in einer Presseerklärung gegen die zum Teil polemisch tendenziöse Agitation gegen das geplante Schulgesetz auf Schulelternversammlungen.

16. 1. 1974 Stellungnahme der Ortsgruppe des Philolgenverbandes Osnabrück zur ersten Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes.

16. 1. 1974 Kritik des CDU-Kreisvorstandes am Schulgesetzentwurf.

18. 1. 1974 Stellungnahme des SPD-Unterbezirksvorsitzenden Osnabrück, Oberbürgermeister Weber, und des Arbeitskreises Schule der SPD zu den Erklärungen des CDU-Kreisvorstandes und des Philologenverbandes.

22. 1. 1974 Großkundgebung des Philologenverbandes in Hannover zum Schulgesetzentwurf (ca. 3000 Lehrer, darunter 200 Gymnasiallehrer aus Osnabrück).

26. 1. 1974 Oberstadtdirektor Wimmer nimmt in einem Telefoninterview mit der katholischen Nachrichtenagentur zum Konkordat und seinen Auswirkungen auf die Stadt Osnabrück Stellung.

26. 1. 1974 Der kulturpolitische Sprecher der CDU, Remmers, warf der SPD vor, eine ordentliche Beratung des Schulgesetzentwurfes zu verhindern.

31. 1. 1974 Das Kultusministerium bewilligt für den Regierungsbezirk Osnabrück im Haushaltsvorgriff 5,1 Mill. DM für Schulbaumaßnahmen.

1. 2. 1974 Die Schulelternräte der Osnabrücker Gymnasien gründen einen Arbeitskreis niedersächsisches Schulgesetz.

11. 2. 1974 Der Stadtelternrat der Stadt Osnabrück befürwortet die Gesamttendenz der niedersächsischen Schulpolitik.

18. 2. 1974 Der Arbeitskreis niedersächsisches Schulgesetz der Schulelternräte der Osnabrücker Gymnasien veranstaltet im Gymnasium Wüste eine Informationsveranstaltung zum Schulgesetz. Der Landeselternratsvorsitzende Hus-

mann hielt das Referat: "Gefährdet das neue Schulgesetz die Ausbildung unserer Schüler an den Gymnasien?"
Der Vorstand des GEW-Kreisverbandes Osnabrück Land fordert die baldige Verabschiedung des Schulgesetzes.

27. 2. 1974 — Ein Arbeitsausschuß des Stadtelternrates zum Schulgesetz erarbeitet einen Resolutionsentwurf für die Versammlung aller Osnabrücker Elternratsvorsitzenden.

2. 3. 1974 — Der Kulturdezernent der Stadt Osnabrück nimmt zur Kritik am Schulentwicklungsplan von seiten der Gymnasialeltern Stellung.

3. 3. 1974 — Der Arbeitskreis Schulreform der SPD veranstaltet eine Informationsveranstaltung zum Schulgesetzentwurf.

4. 3. 1974 — Der Stadtelternrat verabschiedet seine Stellungnahme zum Schulgesetz.

8. 3. 1974 — Die CDU-Ratsfraktion nimmt zum Schulentwicklungsplan Stellung.

9. 3. 1974 — Der GEW-Regionalverband Osnabrück veranstaltet im Gymnasium Wüste eine öffentliche Veranstaltung zum Thema Schulgesetz. Referent ist der Landesvorsitzender der GEW, Gallers.

12. 3. 1974 — Eilumfrage des Landeselternrates an alle Stadt- und Kreiselternräte wegen der geplanten Einführung weiterer Orientierungsstufen im Lande Niedersachsen.

25. 3. 1974 — Zusammenkunft aller Schulelternräte der Osnabrücker Schulen: Eltern stimmen der Stellungnahme des Landeselternrates und Stadtelternrates zum Schulgesetz zu.

26. 3. 1974 Der Schulausschuß der Stadt Osnabrück beschließt, die Orientierungsstufe 1975 einzuführen, und zwar an acht öffentlichen und einem privaten Schulzentrum.

3. 4. 1974 Das Kultusministerium stellt auf einer Presseinformation die Broschüre "Orientierungsstufe - Informationen über eine neue Schulform Niedersachsens" vor.

4. 4. 1974 Der Staatssekretär im niedersächsischen Kultusministerium, Prof. Grolle, gibt auf einer Pressekonferenz bekannt, daß der Schulgesetzentwurf inzwischen verabschiedungsreif sei.

5. 4. 1974 Die CDU-Fraktionen der großen Städte Niedersachsens tagen in Oldenburg, u.a. zum Thema: Einführung der Orientierungsstufe.
Der Stadtkatholikenausschuß (Wimmer, CDU, und Sommer, CDU) erhebt scharfe Vorwürfe gegen die SPD Osnabrück: "Die SPD verhindere eine zweite Orientierungsstufe in kirchlicher Trägerschaft im Raume Haste."

24. 4. 1974 Der Kultusminister antwortet ausführlich auf die Stellungnahme des Stadtelternrates zum niedersächsischen Schulgesetz.

10. 5. 1974 Der niedersächsische Landtag verabschiedet das niedersächsische Schulgesetz mit 75 : 71 Stimmen.
In einer Presseinformation fordert der Landeselternrat die Wiederherstellung der Elternrechte nach dem niedersächsischen Elternvertretungsgesetz, wofür er notfalls den Weg der Verfassungsklage gegen will.

18. 5. 1974 Eine Bürgerinitiative "Schule- und Elternrecht" ruft zum Widerstand gegen das Schulgesetz auf.

30. 5. 1974 Der Rat der Stadt Osnabrück beschließt, im Gebiet Haste-Dodesheide zum Schuljahresbeginn 1975/76 eine integrierte Gesamtschule als Ganztagsschule

einzurichten. Die CDU enthält sich bei der Abstimmung der Stimme, obwohl die CDU-Mitglieder im Schulausschuß sich einstimmig dafür ausgesprochen haben.

9. 6. 1974 Landtagswahlen in Niedersachsen.

10. 6. 1974 Der Stadtelternrat befaßt sich auf seiner Sitzung mit der organisatorischen und personellen Regelung der Orientierungsstufe.

25. 6. 1974 Die 1. Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes wird vom Rat der Stadt Osnabrück einstimmig beschlossen.

8. 7. 1974 Das Bistum Osnabrück nimmt zum Ratsbeschluß über die Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes Stellung.

12. 7. 1974 Der Schulausschußvorsitzende, CDU, weist auf Finanzierungsschwierigkeiten des Schulentwicklungsplanes hin.

31. 7. 1974 Der neue niedersächsische Kultusminister spricht sich für ein behutsames Reformieren aus.

20. 8. 1974 Der Regierungspräsident Osnabrück lädt die Schulleiter der Realschulen zu einer Besprechung über die Einführung der Orientierungsstufe ein. An dieser Besprechung werden ebenfalls die Direktoren der Gymnasien teilnehmen.

29. 8. 1974 Der Regierungspräsident veröffentlicht eine Presseinformation über Vorbereitungsarbeiten für die Orientierungsstufen in Osnabrück. Dabei sind die Lehrer aller Schulformen zur Mitarbeit aufgerufen.

17. 9. 1974 Die Ortsgruppe Osnabrück des Philologenverbandes diskutiert den Schulentwicklungsplan und erklärt sich bereit, an einer Ausgestaltung der Orientierungsstufe mitzuarbeiten.

18. 9. 1974 Der Regierungspräsident Osnabrück regt die Bildung eines zentralen Planungsausschusses für die Orientierungsstufe an.

20. 9. 1974 Das Kultusministerium fordert die Regierungspräsidenten in Aurich, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Osnabrück und Stade auf, ihre Anträge auf Einrichtung der Orientierungsstufen zum 1. 8. 1975 bis spätestens 1. 12. 1974 vorzulegen.

25. 9. 1974 Der GEW-Regionalverband Osnabrück Stadt begrüßt die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975.

26. 9. 1974 Die Fraktionen von SPD und FDP im niedersächsischen Landtag haben sich auf eine Novellierung des Schulgesetzes geeinigt. Im § 16 wird die Einführung der Orientierungsstufe für das ganze Land Niedersachsen durch Gesetz festgelegt.

4. 10. 1974 Im Schulausschuß der Stadt Osnabrück wird ausführlich über die Orientierungsstufe in kirchlicher Trägerschaft diskutiert. Gleichzeitig beschließt der Schulausschuß, die Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 schulformunabhängig einzurichten.

7. 10. 1974 Der Regierungspräsident Osnabrück setzt in einem Schreiben an die Schulräte des Bezirkes Osnabrück den Termin für die Antragstellung zur Orientierungsstufe auf den 1. 11. 1974 fest.

11. 10. 1974 Koalition und Opposition im niedersächsischen Landtag legen ihre Novellen zum Schulgesetz vor.

11. 10. 1974 Auf einer Pressekonferenz des Schulträgers und der Schulaufsichtsbehörde weist der Kulturdezernent der Stadt Osnabrück darauf hin, daß über die Einführung der Orientierungsstufe jetzt entschieden werden

müsse. Gleichzeitig werden Gerüchte zurückgewiesen, daß die Gymnasiallehrer die Orientierungsstufe boykottieren würden.

15. 10. 1974 — Der Rat beschließt einstimmig, die Orientierungsstufe zum Schuljahr 1975/76 schulformunabhängig einzuführen.

17. 10. 1974 — Vermittlungsgespräch beim Regierungspräsidenten wegen der Errichtung zweier Schulen in kirchlicher Trägerschaft.

25. 10. 1974 — Auf einer Pressekonferenz der CDU-Ratsfraktion spricht sich die CDU für zwei Hauptschulen mit Orientierungsstufen in kirchlicher Trägerschaft aus.

28. 10. 1974 — Der Stadtelternrat stimmt der vorliegenden Planung für die Schulentwicklung in Osnabrück zu.

29. 10. 1974 — Der Rat der Stadt Osnabrück stimmt der Änderung des Schulentwicklungsplanes zu. Sie bildet die Grundlage für die Vertragsformulierung mit der katholischen Kirche.

30. 10. 1974 — Konstituierende Sitzung des Zentralen Planungsausschusses.

12. 11. 1974 — Die Informationsbroschüre des Kultusministers zur Orientierungsstufe wird an alle Osnabrücker Grund-, Haupt- und Realschulen und Gymnasien mit der Bitte um möglichst kurzfristige Verteilung an alle Klassenelternratsvorsitzenden versandt.

13. 11. 1974 — Die GEW-Fachgruppe Realschulen begrüßt die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975.

13. 11. 1974 — Der Kultusminister spricht auf dem niedersächsischen Philologentag in Celle und bezeichnet dabei die Ge-

samtschule als eine der möglichen Schulformen. Gleichzeitig sagte er einen engen Kontakt mit dem Philologenverband zu.

19. 11. 1974 — Die Abteilung Schule und Erziehung im bischöflichen Seelsorgeamt verteilt an alle Erziehungsberechtigten der Schüler der katholischen Grundschulen einen Elternbrief zur Orientierungsstufe.

30. 11. 1974 — In der Neuen Osnabrücker Zeitung erscheint eine Sonderseite mit dem Titel "Informationen der Stadtverwaltung zur Einführung der Orientierungsstufe".

2. 12. 1974 — Die Schulräte der Schulaufsichtskreise der Stadt Osnabrück befürworten die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975.

6. 12. 1974 — Der Schulträger beantragt die Einrichtung der Orientierungsstufe in der Stadt Osnabrück zum 1. 8. 1975 beim niedersächsischen Kultusminister.

10. 12. 1974 — Auf einer Versammlung aller Schulelternräte der Osnabrücker Schulen am 6. 12. 1974 informiert der Stadtelternrat die Schulelternräte über die Einführung der Orientierungsstufe.

7. 1. 1975 — Sitzung des Verwaltungsausschusses der Stadt Osnabrück, wobei unter anderem die Voranmeldungen für den Besuch der Orientierungsstufen diskutiert wurden. Dabei stellt sich heraus, daß für die integrierte Gesamtschule Haste 143 Anmeldungen vorliegen. Überlegungen, ob man den Schulversuch integrierte Gesamtschule Haste aufgeben sollte und an dieser Stelle eine Orientierungsstufe einrichten sollte.

8. 1. 1975 — Auf der ZPA-Sitzung werden unter anderem folgende Dinge behandelt bzw. bekanntgegeben:

- Es soll an alle Lehrkräfte der Stadt Osnabrück ein Informationsschreiben gerichtet werden, "mit der Bitte um Mitarbeit in den Orientierungsstufen".
- Der Schul- und Hochschulreferent der Stadt Osnabrück gibt eine Obersicht über die momentane Raumsituation, inklusive konkrete Angaben über die geplanten Baumaßnahmen.
- Bekanntgabe der Elternbefragung über die Anmeldung zu den Orientierungsstufen vom Dez. 1974.

10. 1. 1975 — Eilumfrage des Landeselternrates zur Einführung der Orientierungsstufe am 1. 8. 1975.

11. 1. 1975 — Pressemeldung des Zentralen Planungsausschusses: Die Elternumfrage vom Dez. 1974 war unverbindlich; deswegen seien auch Gerüchte nicht zutreffend, daß einige Orientierungsstufenstandorte bereits voll seien.

13. 1. 1975 — Fünf Elternvertretungen aus dem Raum Haste-Dodesheide fordern Ersatz für die weggefallene integrierte Gesamtschule. Sie plädieren für ein ausreichendes Schulangebot.

16. 1. 1975 — Der Regierungspräsident bittet in einem Schreiben an die Stadt um detaillierte Auskunft über die räumliche Unterbringung der Orientierungsstufe, um auf Anfragen von Lehrern reagieren zu können.

20. 1. 1975 — Der Kultusminister beantwortet den Antrag der Stadt Osnabrück auf Einführung der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 in einem Erlaß positiv.
Er bittet umgehend um Unterrichtung des Schulträgers, aber auch der Elternschaften und der Schulen.

21. 1. 1975 — Der Stadtelternrat antwortet auf die Eilumfrage des Landeselternrates vom 10. 1. 1975.

22. 1. 1975 Die SPD-Fraktion spricht sich dafür aus, zum Schuljahresbeginn 1975/76 keine integrierte Gesamtschule in Haste/Dodesheide zu errichten. An deren Stelle soll in Sebastopol eine Orientierungsstufe errichtet werden. Gleichzeitig bekräftigt die SPD-Fraktion nochmals, es beim Einführungstermin der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 zu belassen.

22. 1. 1975 Aus einer Presseinformation des Kultusministers geht hervor, daß laut Regierungserklärung vom 10. 7. 1974 die Einführung der Orientierungsstufe bis 1978 abgeschlossen sein soll (Antwort auf eine Anfrage eines CDU-Abgeordneten).

22. 1. 1975 Die CDU-Rathausfraktion hält die Einführung der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 nur dann für möglich und gerechtfertigt, wenn tatsächlich die räumlichen, personellen und sächlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Verwaltung soll bis zum 15. 2. 1975 klären, ob diese Voraussetzungen gegeben sind.

24. 1. 1975 Der Schulausschuß berät im Zusammenhang mit der Einführung der Orientierungsstufe Fragen des Lehrerbedarfs, der Fachplanungsgruppen und der räumlichen Voraussetzungen.
Inzwischen liegen dem Schulausschuß 32 Stellungnahmen der Schulelternräte zur Einführung der Orientierungsstufe vor, worin sich die Mehrheit unter den vom Stadtelternrat genannten Bedingungen für die Einrichtung der Orientierungsstufe ausspricht.

28. 1. 1975 Der Rat beschließt die Aufhebung seines Beschlusses vom 28. 5. 1974, in Sebastopol zum Schuljahresbeginn 1975/76 eine integrierte Gesamtschule zu errichten. Stattdessen soll an dieser Stelle eine Orientierungsstufe errichtet werden und ab Schuljahr 1977/78 darauf aufbauend eine Haupt- und Realschule und ein Gymnasium. Dieser Antrag wird mit einer Gegenstimme angenommen.

1. 2. 1975 — Sitzung des Schulausschusses:
- Umschichtung von Bautiteln von einzelnen Orientierungsstufen zu anderen.
- Ausführliche Diskussion der Raumversorgung an jedem Standort gemäß Vorlage der Verwaltung.
- Schulausschuß plädiert für die Beibehaltung des Einführungstermins Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975.

5. 2. 1975 — Die CDU-Rathausfraktion übergibt der Öffentlichkeit einen Brief der Stadtverwaltung zum Thema Orientierungsstufe und erwartet bis 11. 2. 1975 eine Antwort auf die Frage der personellen, räumlichen und sächlichen Versorgung.

13. 2. 1975 — Sitzung des Zentralen Planungsausschusses, bei der unter anderem folgende Maßnahmen beschlossen wurden:
- An jeder Grundschule soll an einem Nachmittag der Woche ein Elternsprechtag eingerichtet werden, wo Fragen der Einführung der Orientierungsstufe besprochen werden können.
- Die Fachplanungsgruppe Latein ist durch Erlaß des Kultusministers zur Beratung der Eltern verpflichtet worden, die für ihr Kind Latein als erste Fremdsprache in der Orientierungsstufe wählen.
- Die Schulräte wollen wegen der Lehrerversorgung an die Schulleiter herantreten, um Lehrkräfte für den Einsatz in der Orientierungsstufe zu gewinnen.

13. 2. 1975 — Der Verwaltungsausschuß sieht keine Veranlassung zu einer Änderung des Einführungstermins zum 1. 8. 1975.

17. 2. 1975 — Neuwahlen des Stadtelternrates.

20. 2. 1975 — Die Stadt Osnabrück gibt Erläuterungen zur Anmeldung für die Orientierungsstufen heraus.

20. 2. 1975 — Presseaufruf zur Anmeldung für die öffentlichen Orientierungsstufen in den 4. Grundschulklassen in der Woche vom 7. 4. - 12. 4. 1975.

21. 2. 1975 — Umfassender Pressebericht über den Stand der Vorbereitung zur Orientierungsstufe.
Dabei Bekanntgabe der Stellungnahmen der einzelnen Schulelternräte zur Einführung der Orientierungsstufe.

24. 2. 1975 — Jahreshauptversammlung des GEW-Regionalverbandes Osnabrück Stadt.
Der Leiter der Kooperativen Gesamtschule Schinkel wird als Vorsitzender wiedergewählt. Die GEW wendet sich entschieden gegen eine Verschiebung des Einführungstermins.

4. 3. 1975 — Die Abteilung Schule und Erziehung im bischöflichen Seelsorgeamt lädt zur Anmeldung an den katholischen Orientierungsstufen in der Woche vom 7. 4. - 11. 4. 1975 ein.
Am 10. 4. 1975 findet eine besondere Beratung für Latein als erste Fremdsprache statt.

4. 3. 1975 — Der Verband Bildung und Erziehung führt eine Informationstagung zur Orientierungsstufe durch und spricht sich dabei für die schulformunabhängige Orientierungsstufe aus.

6. 3. 1975 — Aus einer Presseinformation des Regierungspräsidenten zur Lehrerversorgung in Osnabrück geht hervor, daß die Osnabrücker Orientierungsstufen mit einer 90 %igen Lehrerversorgung rechnen können.

6. 3. 1975 — Der Schulelternrat der Rosenplatz-Schule zieht nach einer am Vortag stattgefundenen Gesamtkonferenz des Kernkollegiums seine Zustimmung zur Einführung der Orientierungsstufe zurück. Begründung: Die räumlichen Voraussetzungen werden nicht erfüllt.

6. 3. 1975 Der Rat der Stadt gibt Haushaltsmittel für Baumaßnahmen zur Orientierungsstufe frei. Unter anderem für die Orientierungsstufe Innenstadt (Rosenplatzschule) in Höhe von 230.000,-- DM.

15. 3. 1975 Das niedersächsische Kultusministerium gibt folgende Zahlen bekannt: Zu Beginn des Schuljahres 1975/76 wird die Orientierungsstufe in Niedersachsen zu 60 % eingeführt sein. Im Regierungsbezirk Oldenburg/Aurich zu 100 %, im Regierungsbezirk Osnabrück zu 66 %.

17. 3. 1975 Der GEW-Regionalverband Osnabrück gründet eine "Fachgruppe Gymnasien". Auf der konstituierenden Sitzung dieser Fachgruppe wurde beschlossen, "sich zu diesem Zeitpunkt vorrangig und aktiv in die sach- und zielgerechte Einrichtung der Orientierungsstufe in Osnabrück einzuschalten". Dabei wurde festgehalten, daß die Orientierungsstufe nicht zu einem "perfekten Ausleseinstrument" entwickelt werden soll.

4. 4. 1975 Der Arbeitskreis Schule der CDU fordert den Aufschub der Einführung der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 und fordert die CDU-Ratsfraktion auf, am 22. 4. 1975 im Rat der Stadt Antrag auf Verschiebung zu stellen.

5. 4. 1975 In der Neuen Osnabrücker Zeitung erscheint die amtliche Bekanntmachung des Oberstadtdirektors über die Anmeldung zur Aufnahme in die Orientierungsstufen an öffentlichen Schulen in Osnabrück in der Zeit vom 7. 4. - 12. 4. 1975.

8. 4. 1975 In einer fünfstündigen Sitzung des Stadtelternrates wurde über Raum- und Personalfragen diskutiert. Dabei ergaben die Raumfragen keine Probleme. Die durch die Vertreter der Schulaufsicht vorgetragene Personalsituation wurde zur Kenntnis genommen.

Auf dieser Sitzung des Stadtelternrates wurde das Verfahren der Regierung in Osnabrück gerügt, den seit dem 20. 1. 1975 vorliegenden Erlaß des Kultusministers nicht an die Elternvertretungen weitergegeben zu haben.

8. 4. 1975 Die Bezirksregierung Osnabrück nimmt zur Lehrerversorgung Stellung und kritisiert die Zahlen der CDU vom 4. 4. 1975. In dieser Stellungnahme heißt es unter anderem, daß die freiwilligen Meldungen der Gymnasiallehrer bereits jetzt über dem Landesdurchschnitt lägen.

8. 4. 1975 Der Antrag der CDU auf Rücknahme der Einführung der Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 wurde in der Ratssitzung mit 27 : 18 Stimmen abgelehnt.

16. 4. 1975 In einem ausführlichen Schreiben des Verwaltungspräsidenten (Schulabteilung) Oldenburg an die Leiter der öffentlichen und privaten allgemeinbildenden Gymnasien im Regierungsbezirk Osnabrück wird zur Mitarbeit der Gymnasiallehrer in den Orientierungsstufen aufgerufen.

19. 4. 1975 In einer Presseerklärung des CDU-Fraktionsvorsitzenden im Rat der Stadt zur Einführung der Orientierungsstufe erklärt dieser, daß die CDU den Antrag vom 8. 4. 1975 bei der nächsten Ratssitzung wiederholen wird. Falls der Verschiebeantrag auf den 1. 8. 1976 erneut abgelehnt würde, verlange die CDU eine sofortige Befragung der Eltern des 4. Grundschuljahres.

24. 4. 1975 Der CDU-Antrag auf Verschiebung der Einführung der Orientierungsstufe wird im Rat der Stadt erneut abgelehnt. Auch die Elternbefragung und die Überprüfung der Standorte werden abgelehnt.

28. 4. 1975 Der Landeselternrat stimmt der Einführung der Orientierungsstufe in Osnabrück nicht zu.

14. 5. 1975 — In der Stadtelternratssitzung vom 14. 5. 1975 wird die Lehrerversorgung insgesamt positiv beurteilt und mit Befriedigung zur Kenntnis genommen.

16. 5. 1975 — Die Novelle zum Schulgesetz wurde mit Stimmengleichheit im Landtag abgelehnt. Damit gilt weiterhin das Schulgesetz vom Mai 1974.

20. 5. 1975 — Das Presseamt der Stadt Osnabrück erklärt, daß das Schulzentrum Sebastopol termingerecht zum Schuljahresbeginn 1975/76 fertiggestellt sein wird. Damit kann auch die Orientierungsstufe dort ihre Arbeit aufnehmen.

29. 5. 1975 — Aus einem Schreiben des Schulverwaltungsamtes an den Stadtelternrat geht hervor, daß noch immer keine vertragliche Regelung zwischen Stadt und Bistum erreicht wurde.

11. 6. 1975 — Auf einer Pressekonferenz gibt der Kulturdezernent die Schülerverteilung in den einzelnen Orientierungsstufen bekannt. Dabei wird festgestellt, daß über 90 % der Standortwünsche der Eltern erfüllt werden konnten.

12. 6. 1975 — Die Möser-Realschule klagt gegen die Stadt. Grund: Ungelöste Raumprobleme zwischen Möser-Realschule und Orientierungsstufe Innenstadt. Die Klage wurde vom Verwaltungsgericht Oldenburg abgewiesen.

18. 6. 1975 — Letzte Sitzung des Stadtelternrates vor Einführung der Orientierungsstufe. Das Protokoll vermerkt, daß "die Situation zur Einführung der Orientierungsstufe insgesamt zufriedenstellend" sei.

19. 6. 1975 — Der Vertrag zwischen der Stadt, dem Bistum und dem Ursulinen-Orden wird unterzeichnet.

20. 6. 1975	Der Regierungspräsident hat alle Orientierungsstufen der Stadt Osnabrück in selbständiger Form genehmigt.
3. 7. 1975	Der Vorsitzende des Schulausschusses (CDU) und der Arbeitskreis Schule der CDU kritisieren die Schülerverteilung auf die einzelnen Standorte.
4. 7. 1975	Der Kulturdezernent weist die Kritik der CDU zurück.
18. 7. 1975	Die Junge Union Osnabrück begrüßt die Einrichtung der Orientierungsstufe.

PÄDAGOGISCHE HOCHSCHULE RUHR
ARBEITSSTELLE FÜR
SCHULENTWICKLUNGS-
FORSCHUNG (AFS)

Anlage 2

INTERVIEWNUMMER: [ ]

Ort:.....
Beginn:.....
Ende:.....
Anwesenheit Dritter:.....
Tonband:.....

EINFOHRUNG (STICHWORTE)

- o Hinweis auf die Befragung (Sind Sie an einem Ergebnis-bericht in Kurzform interessiert?) [ja] - [nein]
- o Hinweis auf die Presseauswertung von 1972 - 1975
- o Folge davon: Auswahlverfahren, das zu den Interviewpartnern führte (Hinweis auf Schriftwechsel)
- o Dank, sich zur Verfügung zu stellen

ZWECK DES INTERVIEWS

Vertiefung in Einzelgesprächen mit wichtigen lokalpolitischen Persönlichkeiten (gewonnen aus o.a. Verfahren), die am Einführungsprozeß irgendwie beteiligt waren. Sie repräsentieren auch gleichzeitig wichtige Gruppen (wobei hier unter Gruppen PARTEIEN, VERBÄNDE, INSTITUTIONEN, KIRCHEN, GEWERKSCHAFTEN etc. verstanden werden).

ABLAUF DES INTERVIEWS

Zu jeder Frage bitte Ihre persönliche Erfahrung oder Ansicht offen darlegen. Wegen der Kürze der Zeit möchte ich Sie bitten, bei den Fragen, die keine Antwortvorgaben enthalten, möglichst kurz das Wichtigste zu sagen.
ICH MÖCHTE SIE BITTEN, DAS GESPRÄCH AUF TONBAND AUFNEHMEN ZU DÜRFEN, DA SONST EVTL. WICHTIGE AUSSAGEN VERLORENGEHEN! IHR NAME BLEIBT UNBERÜCKSICHTIGT.

WEITERE STATISTISCHE ANGABEN

o Mitglied in einem Verein/Partei/Gewerkschaft (nur sofern mit THEMA befaßt):.....

o Beruf:.....

o Konfession:.....

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
A.	BEURTEILUNG DES REFORMOBJEKTES UND SEINER GESETZLICHEN GRUNDLAGEN		
A.1.	NIEDERSÄCHSISCHES SCHULGESETZ		
A.1.1.	WIRD DAS IM MAI 1974 VERABSCHIEDETE SCHULGESETZ ALS KOMPROMISS ANGESEHEN?		
A.1.1.1.	Hat sich Ihrer Ansicht nach bei der Verabschiedung des nds. SchG die damalige Koalition gegenüber der Opposition voll durchgesetzt?		ja - zum größten Teil - nur in Teilbereichen - wenig - gar nicht
A.1.1.2.	Welche Aussagen des nds. SchG halten Sie für besonders problematisch?		offen
A.1.2.	FAND BEI DER DISKUSSION UM DIESES GESETZ DIE WESENTLICHE BILDUNGSPOLITISCHE AUSEINANDERSETZUNG ZWISCHEN DEN VERSCHIEDENEN GRUPPEN STATT?		
A.1.2.1.	Welcher der drei Themenkomplexe wurde Ihrer Ansicht nach hier in Osnabrück am kontroversesten diskutiert: (bitte in der Rangfolge) - nds. SchG:..... - Fortschreibung SEP:..... - Einführung Orientierungsstufe:.....		☐ ☐ ☐
A.1.2.2.	Hat die Verabschiedung des nds. SchG beim Landtagswahlkampf 1974 hier in Osnabrück eine wichtige Rolle gespielt? Wenn ja: Hat sich das Ihrer Ansicht nach im Wahlergebnis niedergeschlagen?		ja - nein ja - nein - weiß nicht

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
A.1.3.	GAB ES UM DIE EINFÜHRUNG DER ORIENTIERUNGSSTUFE AUF LANDESEBENE PRINZIPIELLE AUSEINANDERSETZUNGEN?		
A.1.3.1.	Hätte die Stadt Osnabrück die Orientierungsstufe auch ohne das nds. SchG in der jetzigen Form einführen können?		ja - nein
A.1.3.2	Hat das nds. SchG die Einführung der Orientierungsstufe beschleunigt?		ja - nein
A.1.4.	WELCHE FUNKTION WIRD DEM SCHULGESETZ IM HINBLICK AUF DIE WEITERENTWICKLUNG DES SCHULWESENS IN NIEDERSACHSEN ZUGESCHRIEBEN?		
A.1.4.1.	Sind Sie der Ansicht, daß durch das nds. SchG zu vieles geregelt wird?		ja - ja, in einigen Bereichen - eigentlich nicht - nein
A.2.	SCHULENTWICKLUNGSPLAN OSNABRÜCK		
A.2.1.	WERDEN SCHULENTWICKLUNGSPLÄNE ALS NOTWENDIGE PLANUNGSINSTRUMENTE GESEHEN?		
A.2.1.1.	Haben Sie bzw. Ihre Organisation zur Fortschreibung des SEP Stellung genommen?		ja - nein
	Wenn ja:.....	.....	(eher)zustimmend (eher)ablehnend
A.2.1.2.	Haben Sie bei der Erstellung des SEP in irgendeiner Form mitgewirkt?		ja - nein
A.2.1.3.	War hier in Osnabrück durch den im Rat verabschiedeten SEP die politische Entscheidung zugunsten der Orientierungsstufe eigentlich schon gefallen?		offen
A.2.2.	WIRD DER SCHULENTWICKLUNGSPLAN ALS TENDENZ ZUR BÜROKRATISIERUNG VERSTANDEN?		

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
A.2.2.1.	Machen solche Instrumente wie etwa der SEP das schulpolitische Geschehen einer Stadt für den Bürger durchsichtiger oder verwirren sie nur?		offen
A.3.	EINFOHRUNG DER ORIENTIERUNGSSTUFE IN OSNABROCK		
A.3.1.	WELCHE FUNKTION WIRD DER ORIENTIERUNGS-STUFE GENERELL IM SCHULSYSTEM ZUGE-SCHRIEBEN?		
A.3.1.1.	Hätten Sie eher für eine schulformbe-zogene Orientierungsstufe votiert?		ja - nein
	Wenn ja, warum?		offen
A.3.2.	WIRD DIE ORIENTIERUNGSSTUFE ALS STRUK-TURÖFFNENDE REFORMMASSNAHME GESEHEN?		
A.3.2.1.	Sind Sie der Ansicht, daß die schulpo-litische Entwicklung so wie sie in Os-nabrück eingetreten ist, auf die Empfeh-lungen zurückgeführt werden kann, wie sie etwa der Bildungsrat vorgenommen hat und wie sie im Bildungsgesamtplan ihren Niederschlag gefunden haben?		ja - im Großen und Ganzen ja - nur z.T. - kaum - nein
A.3.2.2.	Der Rat der Stadt Osnabrück hat sich für die Orientierungsstufe ausgesprochen. Gab es Gruppen, die gegen diese Ent-scheidung Bedenken erhoben?		ja - nein
	o Welche Gruppen waren dies?		offen
	o Welcher Art waren die Bedenken?		offen
	o Haben Sie persönlich diese Ent-scheidung begrüßt?		ja - nein
A.3.2.3.	Sind Sie der Ansicht, daß diese relativ einschneidende Änderung des Osnabrücker Schulwesens weitere Veränderungen im Schulwesen nach sich ziehen wird? (muß?)		ja - ja, viel-leicht - nicht unbedingt - nein
	Wenn ja, welche?		offen
A.3.3.	WELCHE ZIELSETZUNG VERFOLGTEN DIE EIN-ZELNEN GRUPPEN BEI DER ZUSTIMMUNG ZUR EINFOHRUNG DER ORIENTIERUNGSSTUFE?		

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
A.3.3.1.	Worin lagen Ihrer Ansicht nach die Hauptschwierigkeiten bei der Einführung der Orientierungsstufe?		offen
	o Waren dies auch gleichzeitig die größten Mängel?		ja - ja, z.T. - nein
	o Worauf führen Sie diese zurück?		offen
A.3.3.2.	Sehen Sie noch große Probleme kommen, die während der Vorbereitung zur Einführung der Orientierungsstufe nicht berücksichtigt wurden? (werden konnten?)		ja - nein
	Wenn ja, welche?		offen
A.3.3.3.	Haben Sie auf bestimmte Schwierigkeiten, die Ihrer Ansicht nach mit der Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe aufkommen könnten, hingewiesen? (z.B. Erweckung einer zu hohen Erwartungshaltung/schlechte Lehrerversorgung etc.)		ja - ja, teilweise - nein
	Wenn ja, auf welche?		offen
A.3.3.4.	Sicher haben Sie das erste Jahr Orientierungsstufe in Osnabrück aufmerksam verfolgt. Mußten Sie Ihre ursprüngliche Einstellung korrigieren (positive/negative Richtung) oder hat sie sich bestätigt?		ja - nein
A.3.4.	WIRD DIE ORIENTIERUNGSSTUFE ALS DER "KLEINSTE GEMEINSAME NENNER" DER VERSCHIEDENEN BILDUNGSPOLITISCHEN REFORMMASSNAHMEN GESEHEN?		
A.3.4.1.	Der Bericht 75 der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates sieht in der Orientierungsstufe einen Kompromiß, wo sich die Befürwortet "eines modifizierten dreigliedrigen Schulsystems" und die Befürworter "einer differenzierenden integrierten Sekundarschule" einigen konnten. Teilen Sie diese Beurteilung?		ja - nein

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
A.3.4.2.	Sind Sie der Ansicht, daß dies auch die Ebene ist, auf der man sich hier in Osnabrück letztlich getroffen hat?		ja - nein
	Wenn nein, warum nicht?		offen
A.3.4.3.	Es ist anzunehmen, daß sich das Bildungssystem in den nächsten Jahren - wenn auch verlangsamt - weiterentwickeln wird. Welche Bedeutung räumen Sie in diesem Zusammenhang der Orientierungsstufe ein?		offen
B.	SELBSTEINSCHÄTZUNG DER GRUPPEN / ART UND UMFANG DER EINFLUSSNAHME AUF DEN EINFÜHRUNGSPROZESS		
B.1.	WELCHE MÖGLICHKEITEN DER EINFLUSSNAHME BESTANDEN?		
B.1.1.	Im Rahmen eines demokratischen Willensbildungsprozesses versucht jede Gruppe legitimerweise, ihre Ansichten zu dem jeweiligen Gegenstand möglichst weitgehend durchzusetzen. Welche Möglichkeiten für die Durchsetzung Ihrer Vorstellungen bestanden für Sie?		offen
B.2.	WIE WURDE DIESE EINFLUSSNAHME PRAKTIZIERT?		
B.2.1.	Haben Sie oder Ihre Gruppe Materialien herausgegeben, die sich mit folgenden Themenkomplexen auseinandersetzen:		ja - nein
	o nds SchG.....		☐
	o SEP.....		☐
	o Orientierungsstufe.....		☐
	(Zusatz: Könnten Sie uns dieses Material zur Verfügung stellen?)		ja - nein
B.2.2.	Haben Sie neben schriftlichen Informationen auch andere Informationsformen gewählt?		ja - nein
	Wenn ja, welche und in welchem Umfang?		offen
B.3.	WAR EIN AUSREICHENDES ZEITBUDGET ZUR EINFLUSSNAHME GEGEBEN?		

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
B.3.1.	Hat der Beschluß, die Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 einzuführen, dazu geführt, daß die Vorbereitungen unter Termindruck durchgeführt werden mußten?		ja - nein
B.3.2.	Es gehört zum demokratischen Willensbildungsprozeß, daß den betroffenen Gruppen ausreichend Zeit und Gelegenheit gegeben wird, vor administrativen Maßnahmen oder politischen Entscheidungen sich zur Sache äußern zu können. War dies vor dem Beschluß, die Orientierungsstufe zum 1. 8. 1975 einzuführen, der Fall?		ja - etwas knapp - zu knapp - nein
B.4.	WELCHE QUALITÄT WIRD DIESER EINFLUSSNAHME ZUGESCHRIEBEN?		
B.4.1.	Für wen war diese von Ihnen geleistete Informationsarbeit (schriftlich oder in anderer Form) vorrangig bestimmt?		offen
B.4.2.	Sind Sie der Ansicht, daß diese Informationsarbeit bei den gewünschten Adressaten gut angekommen ist?		gut angekommen - relativ gut angekommen - nur z.T. angekommen - schlecht angekommen
B.4.3.	Ist es Ihnen/Ihrer Gruppe gelungen, Ihre Vorstellungen sowohl zur Fortschreibung des SEP als auch zur Einführung der Orientierungsstufe ganz oder teilweise durchzusetzen?		ganz ☐ teilweise ☐ gar nicht ☐
B.4.4.	Welche Forderungen waren es, die Sie durchgesetzt haben?		offen
B.5.	WURDE MIT ANDEREN GRUPPEN ZUSAMMENGEARBEITET?		
B.5.1.	Mit welchen Gruppen hatten Sie während des Einführungsprozesses Kontakt?		offen
B.5.2.	Beschränkte sich dieser Kontakt lediglich auf den informellen Bereich oder fand eine Zusammenarbeit statt?		offen

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
C.	EINSCHÄTZUNG ANDERER GRUPPEN		
C.1.	WIE WIRD DIE INFORMATIONSPOLITIK ANDERER GRUPPEN BEURTEILT?		
C.1.1.	Welche Gruppe hat Ihrer Ansicht nach zum Themenbereich SEP/Orientierungsstufe die umfangreichste Informationsarbeit geleistet?		offen
C.1.2.	Sind Sie der Ansicht, daß in der NOZ alle Gruppen ausreichend zu Wort gekommen sind?		ja - nein
	Wenn nein, welche nicht?		offen
C.1.3.	Fanden Sie die Berichterstattung ausgewogen?		ja - ja, größtenteils - nein
C.1.4.	Fanden Sie die Berichterstattung über Ihre Gruppe in der Sache richtig und im Umfang ausreichend?		ja - ja, größtenteils - nein
	Wenn nein, wo fanden Sie das nicht?		offen
C.1.5.	Gab es offenkundige Falschinformationen?		ja - nein
	Wenn ja, von wem?		offen
C.2.	WELCHE GRUPPEN WERDEN BESONDERS STARK ALS BEFÜRWORTER/GEGNER DER ORIENTIERUNGSSTUFE EINGESTUFT?		
C.2.1.	Welche Gruppen haben sich besonders während des Einführungsprozesses engagiert?		offen
C.2.2.	Was hat Ihrer Ansicht nach die Entscheidung des Rates wesentlich bestimmt, seine Zustimmung zur Einführung der Orientierungsstufe zu geben?		offen
C.2.3.	Bei welchen konkreten Planungs- und Vorbereitungsmaßnahmen haben Sie sich besonders engagiert?		offen
	o In welcher Form haben Sie dies getan?		offen
	o Fanden Sie diese Form Ihrer Ansicht nach ausreichend oder gab es gar keine andere Möglichkeit, sich zu beteiligen?		offen

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
C.2.4.	Welche Gruppe hat Ihrer Ansicht nach am differenziertesten über den Themenkomplex Orientierungsstufe informiert?		offen
C.2.5.	Innerhalb der Elternschaft haben sich die HS/RS-Eltern nur sehr gering an der Diskussion um die Einführung der Orientierungsstufe beteiligt. Woran lag das Ihrer Ansicht nach?		offen
C.3.	GAB ES GRUPPEN, DIE EINFLUSSNAHME VERHINDERTEN?		
C.3.1.	Gab es Ihrer Ansicht nach Gruppen, die an einer öffentlichen Auseinandersetzung um die Einführung der Orientierungsstufe - etwa auch in Teilbereichen - nicht so sehr interessiert waren?		ja - nein - weiß nicht
	Wenn ja, welche?		offen
C.3.2.	Wenn man sich am Willensbildungsprozeß beteiligen will, braucht man Informationen.		
	o Waren Sie ausreichend informiert?		ja - nein
	o Was waren Ihre Hauptinformationsquellen?		offen
C.4.	GAB ES GRUPPEN, DIE SICH NICHT BETEILIGTEN?		
C.4.1.	Es gab Gruppen, die sich jedenfalls öffentlich am Willensbildungsprozeß um die Einführung der Orientierungsstufe, aber auch z.T. schon beim SEP, nicht beteiligt haben. Zu Ihnen gehören die ev. Kirche, der DGB und die lokale Wirtschaft. Könnten Sie sich Gründe vorstellen, warum eine Beteiligung dieser Gruppen unterblieb?		offen
C.5.	GAB ES GRUPPEN, DIE DIE AUSEINANDERSETZUNG UNSACHLICH/POLEMISCH FÜHRTEN?		
C.5.1.	Wurde Ihrer Ansicht nach die Einführung der Orientierungsstufe insgesamt sachbezogen diskutiert?		ja - im Großen und Ganzen ja - oftmals zu wenig - selten - nein
	Wenn nein, zu welchem Zeitpunkt?		offen

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
D.	BEURTEILUNG DES VERHALTENS DER ADMINISTRATION WÄHREND DES EINFÜHRUNGSPROZESSES		
D.1.	WURDEN ALLE INTERESSIERTEN GRUPPEN AUSREICHEND AN DEN VORBEREITUNGSMASSNAHMEN BETEILIGT?		
D.2.	BESTAND VON SEITEN DER ADMINISTRATION INTERESSE AN BETEILIGUNG?		
D.2.1.	Hatten Sie bzw. Ihre Gruppe Kontakt zur Schulverwaltung (Stadt/resp. RP Osnabrück)?	nicht für Verw.	ja - nein
D.2.2.	Waren Ihnen die Planungen der Verwaltung rechtzeitig bekannt?	nicht für Verw.	ja - nein
D.2.3.	Sind Sie der Ansicht, daß die Stellungnahmen der Eltern zu dem Themenkomplex "Einführung der Orientierungsstufe" in die Planung der Verwaltung eingegangen sind?		ja - nein
	Wenn ja, können Sie ein Beispiel nennen?		offen
D.2.4.	Der Bürger hat ein Anrecht darauf, über Absichten und Pläne der Verwaltung informiert zu werden. Sind Sie der Ansicht, daß die Osnabrücker Schulverwaltung dieses Recht bereitwillig von sich aus unterstützt hat?		ja - ja, überwiegend - nur zum Teil - selten - gar nicht
D.3.	HAT DIE ADMINISTRATION GRUPPEN BERÜCKSICHTIGT, DIE NICHT DURCH EINE INTERESSENGRUPPE IHREN EINFLUSS GELTEND MACHEN KONNTE?		
D.3.1.	Stießen die von der Verwaltung getroffenen Maßnahmen Ihrer Ansicht nach auf die Zustimmung des überwiegenden Teils der Eltern?		ja - ja, größtenteils - nur in wenigen Fällen - nein
D.3.2.	Halten Sie die Einführung der Orientierungsstufe ganz generell für eine Sache, die im Interesse des überwiegenden Teils der Eltern liegt?		eher ja - eher nein
	Wenn nein, warum nicht?		offen

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
D.4.	WAR DIE FINANZIELLE ABSICHERUNG DER REFORMMASSNAHME GEGEBEN?		
D.4.1.	Standen haushaltsmäßig die für die Einführung der Orientierungsstufe notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung?		ja - nein - weiß ich nicht
D.4.2.	Gab es Ihrer Ansicht nach bei der Mittelbewilligung für die Orientierungsstufe im Haushaltsausschuß bzw. im Rat Schwierigkeiten?		ja - nein - weiß ich nicht
	Wenn ja, welche Differenzen waren dies?		offen
D.6.	FUNKTION EINER REFORMORIENTIERTEN ADMINISTRATION BEI BILDUNGSPOLITISCHEN AUSEINANDERSETZUNGEN		
D.6.1.	War Ihrer Ansicht nach die Verwaltung zum Einführungsprozeß Orientierungsstufe eher ausführendes Organ der durch den Rat vorgegebenen Entscheidung oder hat sie den Prozeß auch bewußt vorangetrieben?		offen
E.	KOMMUNALE BILDUNGSPOLITIK UND ZENTRALSTAATLICHE ENTSCHEIDUNG		
E.1.	WELCHE FUNKTION WIRD BUNDESSTAATLICHEN EMPFEHLUNGEN (BGP) ZUGESCHRIEBEN?		
E.1.1.	Waren Ihnen die Empfehlungen des Bildungsrates zur Orientierungsstufe bekannt?		ja - nein
E.1.2.	Haben Sie sich bei Ihrem Engagement in Sachen Orientierungsstufe an den Empfehlungen - incl. der besonderen Voten einiger Bundesländer - orientiert?		ja - z.T. - kaum - gar nicht
E.1.3.	Sind Sie der Ansicht, daß solche bundesstaatlichen Empfehlungen Einfluß auf die Entwicklung eines lokalen Bildungswesens haben?		ja - nur z.T. - wenig - gar nicht
E.2.	WIE WIRD DER KOMMUNALE HANDLUNGSSPIELRAUM BEI EINER SOLCHEN ENTSCHEIDUNGSVORGABE WIE DER DES NIEDERSÄCHSISCHEN SCHULGESETZES BEURTEILT?		

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
E.2.1.	Das nds. SchG regelt verbindlich die Einführung der Orientierungsstufe. In welchen Bereichen in diesem Zusammenhang hatte die Stadt Osnabrück noch Handlungsspielraum, nachdem doch die prinzipielle Entscheidung gefallen war?		offen
E.2.2.	Hielten Sie den noch vorhandenen Handlungsspielraum für ausreichend?		ja - nein
E.2.3.	Hat die Stadt Osnabrück den Handlungsspielraum eher zu eng oder eher zu weit ausgenützt?		eher zu eng ☐ eher zu weit ☐
	Zusatz: Können Sie das kurz erläutern?		offen
E.3.	HAT SICH DIE PRINZIPIELLE AUSEINANDERSETZUNG UM DIE WEITERENTWICKLUNG DES NIEDERSÄCHSISCHEN SCHULWESENS BEI DER DISKUSSION UM DIE EINFOHRUNG DER ORIENTIERUNGSSTUFE WIEDERHOLT?		
E.3.1.	Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des nds. SchG schlugen die Wogen der politischen Auseinandersetzung - auch hier in Osnabrück - um dieses Gesetz sehr hoch. Man gewinnt bei der Lektüre der NOZ den Eindruck, daß sich diese Auseinandersetzung bei der Diskussion um die Einführung der Orientierungsstufe wiederholte. Teilen Sie diese Ansicht?		ja - nein
	Wenn ja, worauf führen Sie das zurück? Wenn nein, warum nicht?		offen
E.4.	HAT DIE KOMMUNE OBERHAUPT MÜGLICHKEITEN, DAS BILDUNGSSYSTEM STRUKTURELL ZU VERÄNDERN?		
E.4.1.	Die Kommunen haben mit wenigen Ausnahmen im Rahmen der Schulplanung lediglich für den "äußeren" Schulbereich die Planungshoheit. Sind Sie der Ansicht, daß diese Teilzuständigkeit ausreicht, auf die inhaltliche Struktur des kommunalen Bildungssystems Einfluß zu nehmen?		ja - ja, z.T. - nur wenig - gar nicht
G.	EINFLUSS-STRATEGIEN		

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
G.1.	VERHINDERUNG VON REFORMMASSNAHMEN ÜBER FORMAL-TECHNOKRATISCHE EINWÄNDE		
G.1.1.	Bei Verfolg der öffentlichen Auseinandersetzung hier in Osnabrück - besonders in den Monaten vor dem Einführungstermin 1. 8. 1975 - gewinnt man, jedenfalls anhand der Presse, den Eindruck, daß sich die Diskussion nur noch um mehr praktische (Versorgungs-)Probleme drehte. Ist dieser Eindruck richtig?		ja - nein
	Wenn nein, warum nicht?		offen
G.1.2.	Gab es Gruppen, die diese praktischen Probleme besonders auf die Tagesordnung brachten?		ja - nein
	Wenn ja, welche?		offen
G.1.3.	Sind Sie der Ansicht, daß dabei die inhaltliche Diskussion zu kurz gekommen ist?		offen
G.2.	KOMPROMISSE ALS VENTILFUNKTION, UM BILDUNGSPOLITISCHE REFORMMASSNAHMEN IN TEILBEREICHEN ZU VERWIRKLICHEN		
G.2.1.	Der BGP sieht die Einrichtung schulformunabhängiger Orientierungsstufen vor. Dies ist in Osnabrück geschehen. Das besondere Votum einiger Bundesländer empfahl für die Orientierungsstufe auch Latein als erste Fremdsprache anzubieten. Auch dies ist in Osnabrück geschehen.		
	War dieser Kompromiß für den erreichten Konsens in Sachen Orientierungsstufe notwendig?		ja - nein
G.2.2.	Gab es noch weitere solcher Kompromisse, die die Konsensbasis zugunsten der Orientierungsstufe verbreiterten?		offen
G.3.	VERHINDERUNG VON REFORMMASSNAHMEN ÜBER WIEDERAUFGREIFEN DER GRUNDSATZDISKUSSION, DIE AUF LANDESEBENE NICHT DEN GEWÜNSCHTEN ERFOLG BRACHTE (s.E.3.1.)		

Nummer	Fragen	Bem.	Antwortvorgaben
G.4.	AKTIVIERUNG VON BÜNDNISPARTNER ZUR SICHERUNG EINES GRÖSSTMÖGLICHEN EINFLUSSES		
G.4.1.	Glauben Sie, daß bei einer Nichteinigung zwischen der Stadt Osnabrück und dem bischöflichen Stuhl über die Orientierungsstufen in kirchlicher Trägerschaft das Gesamtkonzept der Orientierungsstufe hier in Osnabrück gefährdet gewesen wäre?		ja - vielleicht - kann man nicht sagen - nein

Personen

(AFS)

1) Dr. Hellermann, Vorsitzender der Elternschaft des Graf Stauffenberg Gymnasiums

2) Dipl. Volkswirt Gerd Weßel, Leiter des Amtes für Statistik und Referent für Stadtentwicklung

3) Oberstudienrätin Adelheid Grüneisen, Osnabrücker Frauenring und Ratsmitglied, SPD

4) Studienassessorin Antonia Wigbers, Osnabrücker Frauenring

5) Dr. Lothar Benike, Vors. des Arbeitskreises Schule der SPD-Osnabrück

6) Hans Kaiser, MdL, SPD

7) Dr. Alfred Emmerlich, SPD, MdB

8) Oberstudienrat Alfred Flacke, SPD

9) Frau Helga Lewandowsky, MdL, SPD

10) Frau Ursula Flick, MdL, CDU u. Ratsmitglied

11) Dr. Brockmeyer, CDU, Ratsmitglied

12) Alfons Worpenberg, CDU, Ratsmitglied

13) Wilhelm Günther, CDU, Ratsmitglied

14) Hermann Sandkämper, CDU, MdL

15) Frau Annegret Teschke, CDU, Sprecherin des Arbeitskreises Schule der CDU-Osnabrück

16) Dr. Konrad Schneller, Kreisvorsitzender der CDU-Osnabrück

17) Frau Heidrun Ellermann, FDP

18) Werner Korthage, FDP, MdL

19) Gerhard Wiesehahn, SPD, Ratsmitglied

20) Engelbert Eichholz, CDU, Ratsmitglied

21) Rolf Heitling, Kreisvorsitzender der 'Schüler-union' ☐

22) Rudolf Seiters, MdB, CDU ☐

23) August Knemeyer, CDU ☐

24) Reinhard v. Schorlemer, MdL, CDU ☐

25) Erich Konrad, CDU, Ratsmitglied ☐

26) Herbert Korte, CDU, Ratsmitglied ☐

27) Studiendirektor Hermann Sommer, CDU, Ratsmitglied ☐

28) Wilhelm Spilker, GEW-Bezirksvorsitzender Osnabrück ☐

29) Ernst Weber, SPD, Oberbürgermeister ☐

30) Hartmut Lause, SPD, Bürgermeister ☐

31) Heinrich Hawighorst, SPD, Ratsmitglied ☐

32) Bernd Ketteler, Schulrat i. Kirchendienst ☐

33) Dr. Wesseth, Schulrat i. Kirchendienst ☐

34) Oberstudiendirektor Fasold, Leiter der KGS Schinkel ☐

35) Frau Dr. Gramse, Oberstudiendirektorin und Schulleiterin des Gymnasiums 'Wüste' ☐

36) Oberstudiendirektor Dr. Placke, Schulleiter des Gymnasiums 'Carolinum' ☐

37) Herr Merschmeyer, Leiter des Schulverwaltungs-amtes ☐

38) Reinhard Richter, Schulamt Osnabrück, Referent für Schulentwicklungsplanung ☐

39) Rolf Vieten, FDP, Kultusdezernent ☐

40) Dr. Wimmer, CDU, Oberstadtdirektor ☐

41) Dr. Baron, Regierungsvizepräsident ☐

42) Dr. Galas, Landesvorsitzender der GEW ☐

43) Walter Gottschalck, stellv. Landesvorsitzender der GEW ☐

44) Walter Haas, SPD, Landtagsvizepräsident (bis 1974) Ratsmitglied ☐

45) Prof. Dr. K. Aurin, Hannover ☐

46) Frau Christa Meins, Ministerialrätin im MK, Hannover ☐

47) Willy Nernheim, Oberkreisdirektor ☐

48) Dr. Hackbarth, Schuldezernent beim Regierungspräsidenten, Osnabrück ☐

49) Frau Jossy Bergmann, Vors. des Elternrates des 'Käthe Kollwitz Gymnasiums' ☐

50) Frau Helga Lengerke, Vors. des Schulelternrates des 'Ernst Moritz Arndt Gymnasiums' u. stellv. Vors. des Stadtelternrates ☐

51) Karl Möller, CDU, Ratsmitglied u. Vors. des Stadtelternrates u. Elternratsvorsitzender der 'Angela Schule' ☐

52) Oberlandesgerichtsrat Kurt Husmann, Elternratsvorsitzender des Gymnasiums 'Carolinum' und Landeselternratsvorsitzender ☐

53) B. Pawlikowski, Elternratsvorsitzender des Gymnasiums 'Wüste' ☐

54) Oberstudiendirektor Gaber, Schulleiter am 'Käthe-Kollwitz Gymnasium' ☐

55) Oberstudiendirektor Dr. Scholz, CDU, Ratsmitglied und Schulleiter des Graf Stauffenberg Gymnasiums ☐

56) Dr. Teschke, Bezirksvorsitzender des Philologen-verbandes, Osnabrück ☐

57) Domkapitular Dr. Brandenburg ☐

58) Schwester Tarcisia, Schulleiterin 'Ursula Schule' ☐

59) Schulrat Bier, Regierungspräsident Osnabrück ☐

60) Schulrat Dammeier, Regierungspräsident Osnabrück ☐

61) Schulrat Dulle, Regierungspräsident Osnabrück ☐

62) Regierungsdirektor Eickhorst, Reg.Prüs. Osnabrück ☐

63) Regierungsdirektor Senat, Reg.Präs. Osnabrück ☐

64) Verwaltungspräsident Kramer, Oldenburg ☐

65) Diedrich Buermeyer, FDP, Ratsmitglied ☐

66) Dr. Peter Koch, SPD, Ratsmitglied ☐

67) Frau Ursula Pistorius, SPD, Ratsmitglied ☐

68) Schulrat Wehrmann, Regierungspräsident ☐

69) Dieter Sommer, Neue Osnabrücker Zeitung ☐

70) Hans A. Schröter, Neue Osnabrücker Zeitung ☐

71) Rudolf Schatebeck, Neue Osnabrücker Zeitung ☐

72) ..... ☐

73) ..... ☐

74) ..... ☐

75) ..... ☐

UNIVERSITÄTSBIBLIOTHEK DORTMUND

(AFS)

Organisationen, Organe

1) Landeselternrat Niedersachsen ☐
2) Aktionsausschuß niedersächs. Religionslehrer (ANR) ☐
3) Altphilologenverband Niedersachsen ☐
4) Landesschülerrat Niedersachsen ☐
5) Landesschulbeirat Niedersachsen ☐
6) Verband Deutscher Realschullehrer (VdR) ☐
7) Stadtkatholikenausschuß Osnabrück ☐
8) Philologenverband, Bezirk Osnabrück ☐
9) Arbeitskreis niedersächs. Schulgesetz der Schulelternräte der Osnabrücker Gymnasien ☐
10) Stadtelternrat Osnabrück ☐
11) Verband der Lehrer an Wirtschaftsfachschulen (VLW) ☐
12) Arbeitskreis Schule der SPD-Osnabrück ☐
13) Arbeitskreis Schulreform der SPD Osnabrück ☐
14) Arbeitskreis Bildung und Ausbildung der CDU-Osnabrück ☐
15) Junge Union Osnabrück ☐
16) Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen, Osnabrück ☐
17) Arbeitskreis Kommunalpolitik und Planung der SPD-Osnabrück ☐
18) Arbeitskreis christlich demokratischer Pädagogen ☐
19) Schularbeitskreis der CDU-Kreistagsfraktion ☐
20) Arbeitnehmerinitiative für Chancengleichheit und ein fortschrittliches Schulwesen (DGB) ☐

21) GEW-Kreisverband ☐

22) GEW-Regionalverband Osnabrück-Stadt ☐

23) Landesarbeitsgemeinschaft christlich-demokratischer DGB-Mitglieder ☐

24) Katholisches Presseseminar Osnabrück ☐

25) Bischöfliches Seelsorgeamt, Osnabrück ☐

26) Landeskatholikenausschuß ☐

27) Bürgerinitiative 'Schule und Elternrecht' Osnabrück ☐

28) Osnabrücker Schüler ☐

29) Osnabrücker Frauenring ☐

30) Carolinger Bund ☐

31) Kathol. Akademikerverband Osnabrück ☐

32) SPD-Unterbezirk Osnabrück ☐

33) CDU-Kreisverband Osnabrück ☐

34) FDP-Kreisverband Osnabrück ☐

35) CDU-Ratsfraktion Osnabrück ☐

36) SPD-Ratsfraktion Osnabrück ☐

37) FDP-Gruppe im Rat der Stadt Osnabrück ☐

38) Schulausschuß der Stadt Osnabrück ☐

39) Kultusdezernat der Stadt Osnabrück ☐

40) Arbeitsgruppe für Schulentwicklungsplanung der Stadt Osnabrück ☐

41) Schulverwaltungsamt ☐

42) Elternräte der Osnabrücker Gymnasien ☐

43) Elternräte der Osnabrücker Hauptschulen ☐

44) Elternräte der Osnabrücker Realschulen ☐

45) Deutscher Lehrerverband ☐

46) Verband der Elternräte der höheren Schulen Niedersachsens ☐

47) Verein katholischer deutscher Lehrerinnen ☐

48) Arbeitskreis Schule/Wirtschaft in Osnabrück ☐

49) Sozialdemokratischer Schülerbund ☐

50) Verband Kritischer Schüler ☐

51) ..... ☐

52) ..... ☐

53) ..... ☐

54) ..... ☐

55) ..... ☐

Tabellarischer Lebenslauf

Name:	P f u n d t n e r
Vorname:	Raimund
Geburtsdatum:	13.Oktober 1942
Geburtsort:	München
Familienstand:	verheiratet, 3 Kinder
Schulbildung:	Abitur
Militärdienst:	1964 - 1968
Studienzeit:	April 1968 - Dezember 1972 an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg i.Br.: Politische Wissenschaften,Neueste Geschichte und neuere deutsche Literaturwissenschaften. Abschluß: Magister Artium (M.A.)
Berufliche Tätigkeit:	Januar 1973 - Dezember 1974 Persönlicher Referent des Rektors der Universität Dortmund,Prof.Dr.M.Schmeißer
	Januar 1975 - Dezember 1976 wissenschaftlicher Angestellter an der Pädagogischen Hochschule Ruhr,Dortmund, 'Arbeitsstelle für Schulentwicklungsforschung'(AFS).Mitarbeiter in dem von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung geförderten Projekt 'Anpassungsplanung Schulstufensystem'. - Lehrtätigkeit an der PH-Ruhr vom Sommersemester 1975 - Wintersemester 1976/77.
	z.Zt. Leiter des Instituts für politische Bildung in der Rheinisch-Westfälischen-Auslandsgesellschaft e.V. in Dortmund